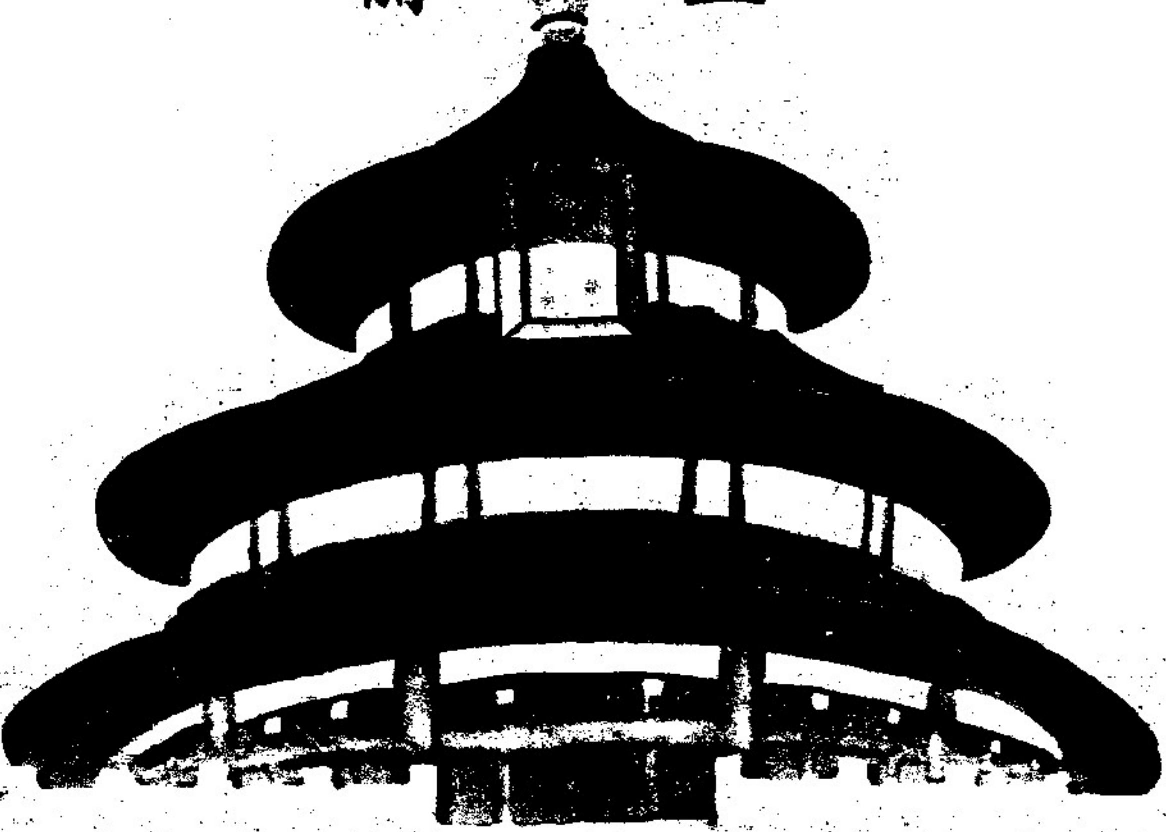
東方雜誌

第十九卷　第二十一號

法律研究號

上冊



上海商務印書館發行

中華郵務局特准掛號立券之報紙

紅屋

內外四層包裹
所以十分鮮潔
第一層平光紙
第二層厚錫紙
第三層硬片紙
第四層白蠟紙



美國金黃煙葉
拾枝大號香煙
大美煙公司啟

請聲明由東方雜誌介紹 Please mention the EASTERN MISCELLANY.

閣下能舉飛機各部之名稱乎?



諸君當然知道一部好字典對於一個學校或是事務室或是家庭,有多麼大的價值.常言說得好,"學到老,學不了,"字典這件東西是不論老少都離不了的.所以凡是良好的學校事務室或是家庭裏面,必不可少的就是一部精而且博的字書.

商務印書館

打算在

民國十二年五月出版

英漢雙解韋氏大學字典

譯解最正確　搜羅最宏富　編訂最新穎

是數十位專門學者辛苦的結果

蔡元培先生說

「異國語文,欲如量轉譯,本非易易,求其不漏,或涉於蕪,求其不蕪,或苦於略.是書依字爲釋.不輕增删.雖未敢遽謂爲純美無疵,而任譯事者力求不蕪不漏之心,固灼然與讀者以共見.…」

王寵惠先生說

「韋書價值,在彼邦學界早有定評.而其編纂精審,尤適中土人士之用而予所樂爲贊美者,從前編訂字書往往去取增删,不依一本,是書悉照原書,循序譯註,唯達唯雅,尤重在信.」

顏惠慶先生說

是書之出,以視余昔日主撰之英華大字典,超越之點,何止一端,…事有創始尤貴改良 學問之事與時俱進,但就目前而論,則英漢雙解韋氏大學字典,實不愧爲一時無兩之傑作矣.」

顧維鈞先生說:

「是書包羅百科學名,而釋以極精審之註解,卷帙之巨大,字數之衆多,就已刊之英漢或英和字書言,可云得未曾有, 凡學習英語之青年,從事海外貿易之新商人,與服務於外交界中者,其獲益於是書,當匪淺鮮.」

預約簡章

全書一千七百餘頁　精裝一册　定價二十四元

預約十七元　兩次分交每次九元　十二年陽曆三月底截止

東方雜誌

第十九卷第二十一號

民國十一年十一月十日發行



▲憲法研究號(上)

憲法上一般問題的建議

中國憲法問題(錢智修譯)……芮恩施

The Chinese Constitutional Problem from the American Point of View……P. S. Reinsch

中國之制憲(錢智修譯)……鮑惠爾

Constitution Making in China……J. B. Bowell

我理想中之中國國憲及省憲……陳啓修

制憲問題底理論和實際……孫幾伊

依基督教國主義擬商榷之憲法要點……徐謙

關於中國國憲之建議……劉文海

憲法問題與中國……李三无

憲法宜採聯省民主制……甯協萬

聯邦制及委員會制之研究……董修甲



中華基爾特社會主義國憲法導言……徐六幾

憲法上特殊問題的建議

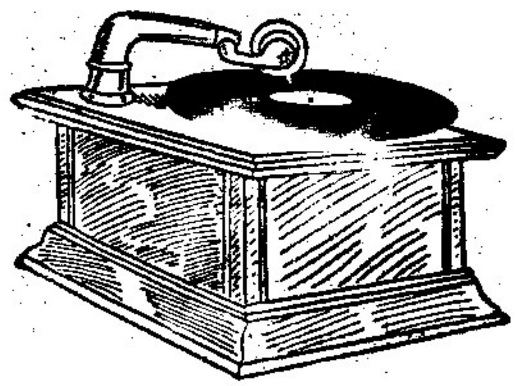
憲法上的議會問題……張東蓀
國憲上之外交權問題……周鯁生
我對於國憲的三個建議……鄧飛黃
我國憲法應明定國民之生存權……史維煥
晚近憲法上婦女權利問題……何覺余女士

憲法草案批評

天壇憲法應該怎麼樣改正……林可彝
評國是會議所擬憲法草案……朱經農
國是會議所擬憲法草案評議……董修甲

附錄

▲中華民國臨時約法
▲中華民國國會組織法
▲大總統選舉法
▲天壇憲法草案
▲國是會議憲法草案甲種
▲國是會議憲法草案乙種



請聽！

說的甚麼？

尊處有留聲機嗎？　中外名伶的唱片都已置備嗎？不過京調，崑曲，小調……都是娛樂的玩具，沒有教育上的價值。　家庭裡沒有，絕不要緊；學校裡沒有，也絕不要緊。　費了百數十元買這種機片，必定要有錢的人才做得到。　現在有一種機片，却不是這樣說的。　他的內容，絕對的於教育上有益；他的價值，不過一二十元。　非但機關團體都可買；就是中等家庭也可以買。

究竟是甚麼機片呢？　叫做趙元任的國語留聲機片。

不能國語的人，離開家鄉，就感着不便。　所以無論旅行，經商，做官，當教員，議員，……必要練習國語。

有了這副國語留聲機片，可以「無師自通」；可以得着良好的國語「標準」。

中年以上的人，不能國語，交際上，職業上，發生許多困難。　可以用這副留聲機片，自行練習。　至於小孩子常常聽聽，於他將來的升學做事，都很有益。　女子常常聽聽，也好曉得些社會情形；練習些社交的話語。

就是集會，宴會……等，有了一副，共同研究，或是消遣，也很有興趣。　所以無論甚麼機關團體，以及家庭，旅館……都該置備的。

趙元任博士創作

國語留聲機片

全份八片共十六面

▽定價卅二元
▽特價二十元
▽十二年六月底截止

另印課本隨片附送
單購課本定價四角特價二角

商務印書館發行

中等學校最新教本

取材至現代爲止

新著中國文字學大綱 一冊 三角五分

何仲英編　本書取材精審編法極新無種種乾燥無味之病共分字音字形字義三編依次敘述不致偏而不全

同上參考書 一冊 五角

參考書博考羣籍不下數十百種尤足參證

新著本國史 二冊 每冊[illegible]

趙玉森編　全書分三時期（一）以太古至周爲文化發育時期（二）以秦至明中葉爲文化推衍時期（三）以明中葉至現代爲我國文化與世界文化融洽時期對於最近之外交事實如太平洋會議之類均已編入

新著東洋史 二冊 每冊八角

王桐齡編　是書首序論說明東洋史研究之關係及範圍論定東洋史上之八種及地理此外分三編一上古史述漢族萌芽時代二中古史述漢族全盛時代三近古史述各民族之變遷尚有第四編現代史在編輯中

新著世界史 一冊 九角

李泰棻編　此書用萬國史體裁編纂將中等學校應授之東亞史西洋史分編敘述全史爲上古中古近古近世現世五期現世史直敘至太平洋會議爲止附有彩印地圖尤裨參證

新著西洋近百年史 二冊 一元八角

李泰棻編　本書述西洋最近百年內事分政治文明兩部政治部起於拿破崙第一敗後之維也納會議迄於歐洲大戰之巴黎和會文明部分述科學文學哲學藝術等

新著設計教學法 一冊 一角五分

小學施行設計教學是最切合於實際生活的教育法本書前半是說明設計教學法的定義價值等等後半是實際上設施的種種方法本書內容已在江蘇第二師範講演過本書所述方法已在上海旦華學校試驗過

商務印書館發行

青年時代爲貧血所打擊

此係海關查驗員由韋廉士大醫生紅色補丸所治愈

閣下如患貧血亦可以就痊也



柯炳章君所患之病狀甚爲顯著因其係腦筋疲乏爲血薄氣衰即貧血之故也延醫服藥毫無效驗此乃藥不對症百無一效大抵均如是也茲柯君欲他人之患腦疲血虧者同享康健之樂特將此證書寄下俾刊登報章以期普及柯君炳章福建三都海關查驗員也其來書云鄙人體質素弱年來供職海關事務勞心過度耗血太甚每逢秋冬之際常患咳嗽頭暈去年兼派查驗事務後大有日無暇隙之勢以致精神愈倦百病叢生且胃不消化飲食漸減大使失序延請中西醫士診視服藥難以問效今春承友人林君述及貴藥局所出之紅色補丸能治鄙人所患之各症力勸試服鄙人將信將疑即向本處華英藥房先購一瓶服後似飲食有味精神暢旺於是又購半打服之將醫居然諸恙若失矣從此飲食增進體態豐肥臨事不倦實紅色補丸之功也鄙人自受實惠無以爲報特奉照片一紙證書一幅聊以鳴謝



韋廉士大醫生紅色補丸能速生鮮血有力之新血使血液強健是以骨經療治千萬之患腦筋疲之少年斲傷血薄氣衰胃不消化氣喘咳嗽胸肺萎弱瘋濕骨痛筋系疼痛皮膚諸恙對於婦科各症尤爲神效韋廉士大醫生紅色補丸凡經售西藥者均有出售或直向上海四川路九十六號韋廉士醫生藥局函購每一瓶中國大洋一元五角每六瓶八元郵力在內

即須寄一明信片至以上所列地址可以索取精美小書名曰衛生常識內詳一切衛生要道原班郵送不取分文

此係奉送

中國憲法問題

——由美國人見地觀察——

芮恩施

合衆國成文憲法者，美利堅政制中最顯著之一特徵也。以美國有史以來，旣無世及之君權，又無貴族的社會組織，故惟憲法得稱爲安民定志之要素。蓋自美人視之，所謂憲法，非直一政治綱領而已，實通國人民實質上所公認之根本法也。

因此故憲法之爲物，必須爲一至簡之典章，所規定於中者，但能以關於政府及公共行爲最根本之原則爲限。

美國憲法向稱剛性憲法，所以別於不列顚之柔性憲法也。實則此種名稱初不甚當，僅能標示大凡而已。其眞正之區別，乃在變更美憲，須經過一特殊手續，中有多種公團，參預其事；至英國憲法不然，但以國會之簡單行爲，卽可得而變更之也。

因不列顚國民之政治經驗，及英人富於保守性故，英之政治生命，亦遂綿延不斷，以至於今。雖國會於法有改憲之權，然就事實而言，其視歷世相承之慣例，固至爲鄭重，不敢輕易更張也。

反之，美國憲法亦非墨守其法文之字句者。美之憲法慣例，亦因實行以後，積先例而發展，此與英國同者也；然其發展，乃由於法院之解釋，則與英憲異者也。法院之具此解釋憲法之權也，甚至國會所定法律，亦得宣告爲違憲，此尤美制中最特殊之現象矣。

此種以法院之行爲發展憲法之方法，果適用於

他國否，實爲一有味之問題。在美之本國言，近亦有反對法院之擁此大權者，以此不啻使法院之權超過立法機關，在理想上固不爾爾也。然其於根本法之憲法及尋常法律間立此區別，殊亦具有深意。蓋無論何國，凡未具英國之政治習慣及數百年之政治經驗者，每易以立法機關之行爲，使其法律循黨派政治之要求，時時劇變，如是則法律將失其安全穩定之本旨矣。夫憲法之最終解釋，原不必定出於法院，然欲授此權於其他之一機關或數機關者，則此之機關，必當爲可以修改憲法者而後可。舉例言之，如兩院議員三分二之投票，可以修改憲法，則因此定一辦法，使解釋憲法之問題，亦得提出於議院，是固合於論理而便於實行者也。

根本法之簡單，於强有力政府之建設，並不相妨。政府之强弱，以實施其所有之權之能力而定，與權之多寡無關也。假如有一憲法，以管轄外交，鐵路，電政，幣制，國軍及某種固定歲入之權，授諸中央政府，則以之建設强有力政府，已綽有餘裕。而且謂此種憲法利於强有力政府之產生，尤覺允當。卽實而論，憲法之所有事，亦祇能粗具大綱，俾政治家之處置實際問題者，於其範圍之內，應國家生活之需要，定行爲之方法而已。設在一七八七年之美國憲法會議，有人主張授美政府現在所操之權力，則其人必爲衆所反對。庸詎知由此簡單根本的權力，爲當時之人之所樂於授予者，經歷代政治家之施爲，竟演成一强力充分之政府有如今日耶？

上述一點，在今日之中國，最宜謹記。設吾人制憲，欲鉅細幷包，一無遺憾，則其勢將永無完工之日。惟少數根本事實，爲任何政府所憑之以發動者，則大多數領袖必能予以同意。須知吾人斷不能恃其先見之明，逆料後世無窮之事變。將來之需要，政治家及議會自能變更國憲之法文及慣例以應付之也

吾人之謂憲法之應簡單也，其意并指地方團體之通常生活不宜干涉而言。向來中央政府以地方事務之責任諉諸省縣及地方團體，其立意蓋至善。人民聚處一方，能自治其本土之事務，此中國政治上最大之寶藏也。設人民知中央政府並不欲得權以干涉或妨礙彼等其必要之大權，乃用爲彼等之保障，以便利其事業之進行，而非阻遏其事業焉，則其對於政府未有不樂於擁護者。惟地方單位之政治意識當更進一步，使對其代表在較高單位之政府中之動作，亦知負擔責任耳。

制憲時之最要條件，在認明國民之根本需要與可能性，在對於本國之現行政制與慣例有完全之智識。使憲法不從此種原料而成，則必爲一徒具形式之死法。至外國經驗之智識，則其效用僅居次要之地位而已。夫吾人得外國智識之助，固可使所知之本國情形因互相比較而更爲確切，且一面可教訓吾人避免某種之錯誤，一面可示吾人以與國情不甚相遠而可供模倣之良法。然其效用亦至此而止，若憲法而全出於模倣，則未有不偏於學理而不適於實行者也。

憲法之觀念，卽所謂各種政治行爲所必須遵守之抽象的固定根本規則者，其在中國哲學，亦並非創見。惟中國大儒所注重之根本原則爲「禮」。禮者正當公平之道也，此則與著爲定本之成文法不同耳。當此種觀念之成立也，中國正受治於君主政治及家族制度之下；其所謂合法與正當之觀念，均人格化而附着於一定之社會關係中，如孔子所謂五倫，其尤著者也。故對人的忠心由此養成，而對於抽象物之忠心，如法律思想，公共主權，愛國精神等，則不如西洋之發達，以其附屬於制度而不附屬於個人也。

是故但就政治而言，則法律最高權之觀念，如能

輸入中國，必可為代替舊日對人忠心之元質。惟就社會生活而言，則此種舊道德實至關重要，所望不以近代之政治組織擾之耳。

憲法對於今日之中國，蓋有兩重功用：其一則擬一固定目標，使國民愛國愛政府之心，咸有所歸宿，以憲法可為國民之集中點也。其二則於世界視線集注之時，預呈中國統一之保證。故凡屬中國良友，莫不望此項工作早日告成。誠以此種政治組織，雖不能各部份俱臻完善，然欲政府權力之施行，將來得徐徐發展，則此固其必要之出發點也。

（錢智修譯）



這位少年，正在辦事忙碌，
忽然的幻想到他的家庭，
自言自語道
現在我一家的安樂，不是全靠我麽？我若是有個三長兩短，我家中的人又靠誰呢？咳！我的進款又不多，一年只能積蓄幾十金，若把他放在銀行裏生息，能濟甚事？總得想個別的法子，不我生前身後，能教我家中人得一樣的安樂纔好，但不知道有這個法兒沒有？
華安合羣保壽公司能替你想這個法子，不用你多出錢，就能保你一家的安樂。你若是每日能省下一角錢，你家中立刻就有一千元的現錢產業，每天省下五角錢，你家中就有五千元的現錢產業。你每日少吸幾枝烟，少吃幾杯酒，你的家中就安如泰山了。
本公司印有保壽小書，說明人壽保險的宗旨意義，及如何能使你家中，不論你生前身後，一樣安樂，函索即寄。
華安合羣保壽公司
純粹華商組織
西洋專家管理
THE CHINA UNITED ASSURANCE SOCIETY LTD.
The only purely Chinese Assurance Company under up-to-date, Western expert, management
東方363

THE CHINESE CONSTITUTIONAL PROBLEM FROM THE AMERICAN POINT OF VIEW

By Paul S Reinsch

The written Constitution of the United States has been the most distinguishing feature of the American political system In the absence of monarchical power and an aristocratic social organization, the Constitution has been considered the chief stabilizing factor in American history. To the American mind the Constitution is not a political platform, but the fundamental law upon which all the people of the state are in substance agreed

The Constitution ought to be a very simple document, laying down only the most fundamental principles of Government and of public action

The American Constitution has been called rigid, as distinguished from the British, which is flexible These terms are not accurate but only descriptive in a general way The true distinction lies in the fact that to change the American Constitution, a special procedure is necessary, involving the participation of various public bodies, whereas, the British Constitution may be changed by the simple action of Parliament

It is due to the political experience of the British nation, and also, in no small degree, to the conservative qualities of English character, that British political life has been so continuous Though Parliament has the legal right to change the Constitution, it is in fact exceedingly slow to modify in any way the traditional practices

On the other hand American Constitutional Law has not remained within the strict literal language of the Constitution American Constitutional practice, as in England, has grown through action, from precedent to precedent, and unlike the British Constitution, it has been augmented by the interpretation of the courts This power of the courts to interpret the Constitution, to the extent even of declaring a law of Congress unconstitutional, is the most distinctive feature of the American system.

It is interesting to inquire how far this method of developing the Constitution by court action would be applicable to other countries In America itself there has been of late some opposition to this great power of the courts, which seems to set it almost above the Legislature, although in theory it would not be so considered. However, there does seem to be a great deal of wisdom in distinguishing between the fundamental law of the Constitution and ordinary law In any country which lacks the political traditions and the century long political experience of England, it would be easy for the action of successive legislatures to change the law so frequently and radically, in accordance with demands of party politics, that the sense of security and stability would be endangered. It is not necessary that the final interpretation

of the Constitution should be made by a court but if that power is intrusted to some other body or bodies, it should be to the same authority that may amend the Constitution. If, for instance, the Constitution may be amended by a two-thirds vote of the members of both Houses of Parliament, then an arrangement by which a question of interpretation can be submitted to this same authority, would be logical and practical.

Simplicity of the fundamental law is quite compatible with the establishment of a strong government In fact the strength of a government is not determined by the number of its powers but by its ability to exercise those which it has A Constitution which would give to the central government control over foreign relations, the railway and telegraph system, currency, the national army, and certain definite revenues, would be sufficient to constitute a strong government It would be more correct to say that it would give the opportunity for the creation of a strong government As a matter of fact the Constitution can only afford the framework within which statesmen dealing with practical problems work out the methods of action which the life of the state requires If any member of the American Constitutional Convention of 1787 had advocated the granting of the powers which the American Government now actually exercises, he would have found no support But out of the simple and fundamental powers which the people at the time were willing to grant, there developed through the action of several generations of statesmen the powerful and efficient government which now exists

I believe that this point should be particularly remembered in China at the present time If we should attempt to work out a Constitution which settles every detail satisfactorily, we should never finish the task The few fundamental things which any government would have to start ought to be capable of the consent of the great majority of leaders We cannot anticipate the future by foreseeing every possible contingency Future needs will be worked out by the action of statesmen and Parliament in modifying constitutional law and practice

When we speak of the necessary simplicity of the Constitution, we refer also particularly to the desirability of not interfering with the normal life of local communities It was wise for the central government to repose all responsibility for local affairs on the provinces, districts, and local communities The greatest political treasure of China is the capacity of the people in their own neighborhood to manage their own affairs When the people realize that the central government seeks no power to meddle with them or obstruct them, but that its great and necessary powers will be exercised solely for their protection and for favoring, not retarding, their own business activities, they will be willing to support the government The political consciousness of the local units should be developed by making them realize their responsibility for what their own representatives in the higher units of government may do

In constitution making an appreciation of the fundamental needs and possibilities of the citizens and a thorough knowledge of existing political institutions and practices in the country are the first requisites Unless the Con-

stitution is built of these materials it will be only a dead form The knowledge of foreign experience is useful only in the second order However, it does help us to understand our own situation better by comparison with others It teaches us to avoid certain mistakes, and it shows us certain desirable modes of action which may not be so far removed from our own, but that we may imitate them. But a more general imitation of the Constitution is purely academic and unpractical.

The idea of constitutional law, that is, of an abstract definite fundamental rule to which all political action must conform, is not foreign to Chinese philosophy But the fundamental principle which the great teachers emphasize is *Li*, the right or equitable way, rather than a fixed body of written rules of law. When these ideas were formed in China the country was living under a monarchical and patriarchal system All ideas of what is lawful and right were in a sense personified and attached to definite social relations, particularly five classic relations of Confucius Thus, personal loyalty grew, while the loyalty to abstraction, such as the idea of legality, public sovereignty or patriotism, did not develop in the same sense as in the West, that is, abstractly and attached to institutions rather than to persons

The introduction of the idea of the sovereignty of law in China would therefore serve to introduce an element which might take the place of the old personal loyalties, as far as government is concerned. In matters of social life, however, the old loyalties are very essential, and it is to be hoped that no modern political arrangement may disturb them

The value of the Constitution to China at the present time would be two-fold It would afford something definite about which the loyalty of the nation to its country and government could gather It would be a rallying point It would be an earnest of the unity of China, in the eyes of the world So the friends of China hope that this work may soon be completed For though no such political arrangement can be perfect in all its parts, it is the necessary starting point from which the future action of the powers of government may develop.

最新出版共學社叢書

商務印書館發行

書名	譯者	定價	內容摘要
羅素 算理哲學	傅種孫 張邦銘 合譯	一冊九角	這書所講的算學是理論的,不是方法的。是抽象的,不是具體的。是擴充知識之界線的,不是增加演習之技術的。說他是深,他的材料都是很淺,說他是淺,他的意味卻是極深 算理哲學的名詞,從來沒有見過。這種學問 從前算學書中也沒有講過。從此書研究下去,很有廣大的區域。
西洋哲學史	瞿世英	二冊二元	本書係以地理與文學史和政治史爲根據之哲學史。共分三卷 ( ) 古代哲學。(二)中代哲學 (三)近代哲學。書中條理淸晰,說理明暢。各種哲學系統,都附有節要與圖表。旣易於領悟,又便於記憶。洵爲研究哲學者必備之書。
馬克斯派社會主義	李鳳亭	一冊四角	馬克斯的書多而難解。本書僅七萬餘言,而將馬克斯學說全體及其前後各重要經濟社會思潮,析論分明。洵爲研究馬克斯者絕好之導言。
比利時的悲哀	沈[illegible]麻	一冊三角半	是書係寫歐戰時德國破壞比利時中立國之地位。比利時不得已而加入戰爭,破裂堤壩,淹沒己國之一部而禦德人。描摹戰鬥犧牲之可怕,以引起當世國際軍閥主義之覺悟。
基爾特社會主義與勞働	郭夢良 郭[illegible]中 合譯	一冊六角半	本書內容都凡十二章。於勞働運動階級區別與夫基爾特社會主義的精神,析論明確。爲研究社會問題之極好參考書。

中國之制憲

密勒氏評論報記者 鮑惠爾

中國負共和國之名,幾十二年矣,顧至今尚不能制一永久之憲法。試問中國政治領袖所以不能起草一憲法而採用之者果何故歟?

此一問題,即中國之友所焦急不置者,而以美國人爲尤甚,美人之於中國,固恆持友愛同情之誼,且屢曾於急難之時,與以物質上之助力者也。彼仇視中國者,每謂中國人無自治能力,謂徵諸過去歷史,中國人時時爲外族所征服而受其統治,此等論調,吾人已聞之熟矣。獨美之對華外交,則以與中國以自由發展之機會爲職志;當今之世,無自衛能力之民族,殆已無人注意,其常爲中國人仗義執言者,獨有美國耳。

普通美國人,於中國問題之真際,所知綦尠。彼輩對於中國之意見,大都本其自己之過去經驗,或得諸於少數有教育之中國友人。此等人固深冀中國有自由發展之機會,顧在一方面,又不解中國所以不速定其國家根本法——憲法之理由。試觀美國近日報紙,即多譏抨中國之言。此非出自惡意,亦純緣中國不急起直追,組織其國家於現代基礎之上,因而失望憂愁,發爲責言而已。如何以中國不能了此一大事業?何以中國年年內亂,幾使商業分崩,國家破產,然經過種種流血戰亂之後,而大局卒未底定?此皆美國人所百思莫解者也。

美國人之受治於共和政體也,於今已百五十年

矣。然共和政體之行於美國實猶可視爲一種試驗，且據美國人一般之感想欲平民政治之在美國永保其安全實與其在他國之安全有不可分解之關連。此卽美國人所以格外關心於中華民國之故也。彼輩知美國憲法之觀感與其憲法上所含之理想，其於產生中國革命視他種勢力爲多，故其望中國制憲之成功亦綦切。蓋彼輩知非中國人有一永久憲法而工作於其下，則中國必無秩序與統一之可言；且知中國漂泊於無憲法之時間愈久，則無政府與無秩序之危險亦愈大，勢必產生一萬應良藥之新激進主義，如現在全歐所均受其害之鮑爾希維主義也。

著者於憲法非專家，惟於美國建設統一政府時所經之困難則略有所知。美利堅殖民地之離英獨立也，實以一七七六年發表獨立宣言時爲其開國之期。然此亦僅僅一開國之期而已。其制定憲法而

採用之，尙需時日也。至中央政府之權力，則更在八十七年以後，經一次血戰而後確定。當日美洲殖民地所遺之難題，中有多種今已發現於中國。初當一七八七年五月二十五日憲法會議開幕時，最初之十三州，雖均有代表出席，然以猜忌爭雄之故，幾陷於永久之分裂。蓋其時富庶之州，欲統治貧弱之小州，而小州亦非其權利確有保障，不願加入聯邦也。時出席會議之代表凡七十五人，在會場中亦無非常可怪之事。彼輩大抵皆平常之商賈農人醫士教育家及軍人律師等，亦有少數銀行家在內，而尤以少年人居多數。此等代表，多熟知歐洲情形者，其唯一之宗旨，則在新大陸上創建一政體，使迫其國人所由避居至美之弊政，得以永永免除也。彼輩以此爲背景，遂起而從事新政府之組織。計憲法會議開會八十一日，其辯論亦常甚激。據言若將辯論之詞，完全記出，可成一百九十册之巨帙。顧及其成功，乃

僅制一寥寥四千字之簡單憲法，此之憲法，則卽今日世界最大民主國且以財政經濟稱霸一時之美利堅國家，所猶受治於其下者也。

佩克君者，前之美國司法次長也，近在英演說，嘗追述美國制憲時之情形，其言曰：

「信用去矣，商業停矣，無法律得勢矣，不特一階級與一階級間，卽一州與一州間，亦發生劇烈之爭，而於精神上呈一可怖之分裂。」

勃拉斯爵士，英之歷史家也，其敍美國制憲時之情狀，則謂：

「設在今日，雖美國人，亦不易推想當時之困難——其時國家各部分，無論大州若小州，均有其不同之情感，不同之利益，以是所遭之困難亦甚鉅，屢使工作瀕於失敗之危境——蓋憲法會議，不特當於原有國民制度極微弱之基礎上，爲散居是州之人，別設一國民政府，且於建設國民政府時，當顧及十三共和國互抱恐懼嫉妬之心，時生利害衝突之點，爲諸政府留一自由活動之範圍，以滿足根深柢固之地方感情，而一面則範圍又不可過大，致妨礙國民之統一也。」

中國之情形，大致如下：其自由派政治領袖，以受他國共和政治之觀感——尤以受自美國者爲最多——業已推翻舊日之君政，蓋君主政治年衰力弱，弊政叢生，其基礎亦已動搖也。然自由派初未竟其全功，組成一新政府，卽與反動分子和解，以是時反動分子之勢力，猶未全墜也。自由分子既允反動分子復權，故彼輩今日遂襲取新名義而遍布勢力於全國。反動分子常得外國之助力，且不惜賣其國民天賦之權利以得之。夫仇視中國之外國利益，固不願中國成統一之强國者，彼輩之慣技，則玩弄甲派以反對乙派也。乃中國不愛國之官吏，爲得權計，竟亦不惜以關係國命之利權，易得物質上之助力。

總之中國今日之政界，秩序紊亂，黨派紛歧，實無異於一局棋枰。各省獨立矣，而省之中又有對其本省之長官而獨立者。有時各派互相聯合而結爲一派，然未幾而反對之聯合起，彼勢力較强之分子，卽又爲所顚覆矣。

此種情形，或者有命運之神操縱其間，俾中國人於逆境中受自由之教育，亦未可知，然自友愛中國之外人觀之，殊未見黑暗之中，有幾多希望之光線。普通中國人，就各個人而言，其私人品性，其私人自由與國民文化之背景，固在在與人以良感；然就集合體而言，則中國人——尤其是中國之政客，實與無主將之軍隊無異，亦與無隊長及運動規則之運動員無異。中國今日約有六七人，設假以年月，或能解決統一之問題。顧此六七人者，並不通力合作，以完成其事業，而日惟從事個人之競爭，且爲個人之私利互相反對，以增國家之困難。此等官吏，各有一大隊無用之兵，卽就江蘇一省而論，其所有軍隊，已抵美國全國陸軍三分之一。夫中國者，固夙以平和之國聞於世者也，不謂今日擁兵之多，竟駕世界各國之上；且此等軍隊，不特無益於中國而已，而爲害尤滋烈，爲其以不能忍受之負擔，加諸於國中生產社會也。

數月以前，世界各大國代表，嘗集會於華盛頓，各願限制其本國之軍備。此種限制軍備之辦法，完全由平等之基礎而定，故今日各國咸得節省金錢，而於其國力聲威仍毫髮無損。今試假定江蘇督軍須有陸軍四萬人保護其地位，而浙江督軍之自保地位，其所需人數亦如之，則此二人者，何不可互相聯合，各減其軍隊至五千之數。斯時彼輩之實力，就比較而言，並不遜於從前，而國家則受益無窮矣。使此種裁兵限度，能推行於通國，則中國已得統一之保證。使此種過剩軍隊，能用諸於國家所需要之大事

者，則中國必立成爲大國。誠以中國人口之衆，土地之廣，富源之裕，在在有大國之資格也。列强之在華者頃會議也，嘗於多種莊嚴條約中表示與中國以自理內政而不受外力干涉之機會。至其餘之工作，則必當中國人自爲之。今余以美國人之地位而立言，亦惟有複述上文之語曰：讓吾人了此一大事業而已！

（錢智修譯）

華安合羣保壽有限公司

純粹華商組織西洋專家管理

（一）看！
個個人的兒女，
都似這般的可愛模樣：
那女孩是天賜安琪，
這男孩是石麟天降。
（二）天賜天降，
令那些爲父母的盡心撫養，
須知道他們似蚊花嫩蕊柔苗
脆葉，
經不起一點兒雨雪風霜，
缺不得一天培養，
（三）缺不得一天培養，
還是愛子女者應有的思想；



他們的前途在你們肩上
爲母的時時抱着保抱的心腸，
爲父的耕着這「家担」要挑來
穩當。
（四）家担要挑來穩當！
不但衣食住教育婚嫁，
必須要一樁樁一件件籌畫周詳，
并且要防備着爲父者有意外
的當兒，
帶了空手的時「家担」兒條擱
在孩子們母親肩上。
（五）「家担」到了孩子們母親肩
上，
試料是何等的悽楚時光！
觸衣衾色啼飢號冷，
慎惟着男子一時大意，
未想到思患早提防，
（六）思患早提防，
請想一個十分的可靠良方！
置產麼？必要有巨款
儲蓄麼？萬一竟遭不測，
有不及集成巨數的恐慌，
再三思想，再三思想，
保壽乃唯一良方。
總公司上海北京路
分公司全國各大城鎮

東方三六三一

THE CHINA UNITED ASSURANCE SOCIETY, LTD.
The only purely Chinese Assurance Company under up-to-date Western expert management

憲法

商務印書館發行

美國憲法釋義

本書將美國憲法全文，逐條加以解釋，其中於選舉總統之方法，議會彈劾之形式，及總統否決法案權之行使各節，解釋最爲詳細　一册定價三角

法國憲法釋義

世界各國憲法變遷之繁，莫如法國，本書先述一七九一年至一八七五年五法頒布爲法蘭西憲法史，再將各法逐條解釋其意義，凡法國近百年來政體國體變更之原因，憲法修訂之歷史，蓋具於此
一册定價三角

日本憲法義解

此書係日本憲法起草者伊藤博文氏所撰，解釋日本憲法條文，參證歐洲各國憲法，至爲明晰
一册定價三角

法美憲法正文

是編詳述二國憲法，凡其成立之階級，變遷之歷史，及附屬之規條法制，羅列無遺，洵爲共和國民必讀之書　一册定價四角

CONSTITUTION MAKING IN CHINA

By J. B Powell

Editor, the Weekly Review, Shanghai

China has been a republic in name for practically a dozen years but the country has not yet been able to draft a permanent constitution Why cannot China's political leaders draft and obtain the adoption of a permanent constitution ?

This is a question that sorely vexes the friends of China and especially Americans who have always been friendly and sympathetic toward China and upon many occasions have extended material assistance when China was in need. Enemies of China repeatedly have contended that the Chinese people have no capacities for self-government, that they have time after time in their past history been conquered and have submitted to rule by outsiders American diplomacy toward China has always been designed to give China a chance at self-development and upon many occasions the voice from America was the only voice in China's behalf in a world that gave little heed to any people who did not have the power to defend themselves.

The average American knows little about the real problems of China He bases his opinions upon China entirely, upon his own past experience and upon his acquaintanceship with a few educated Chinese with whom he may have had personal contact He wants China to have a chance at self-development, but on the other hand he cannot understand why China does not go ahead and formulate her basic law of the land—her constitution There has been much criticism of China in the American press recently This criticism has not been based upon unfriendliness, but purely upon disappointment and sorrow that China has not gone ahead and organized the country upon a modern basis Why does not China get the job done? Why does China have a civil war every year that disrupts business plunges the country into national bankruptcy and after all of the trouble, bloodshed, and disorder nothing material is settled?

The American people have now lived under a republican form of government for a century and a half. The republican experiment in the United States may still be considered an experiment and Americans generally feel that the safety of democracy in the United States is inextricably linked with its safety elsewhere This explains the natural interest of Americans in the Republic of China They know that it was the inspiration of the American constitution and the ideals which it embodies, which, more than any other force produced the Chinese revolution Therefore Americans are impatient to see China get the job done! They know that there can be no order in China, no permanent unity, until the Chinese people have a permanent charter to work under They know that the longer China drifts along without a basic constitution, the greater the danger of anarchy and disorder with always the possibility of some new radical cure all such as Bolshevism with which such a great part of Europe is now afflicted

The writer is no authority on constitutions, but he does know something about the difficulties that America went through in forming a permanent unified government The American colonies achieved their independence from Great Britain in the American revolution which had its definite beginning in the Declaration of Independence in 1776 This, however, was only the beginning. There remained the formation and adoption of a constitution and then some 87 years later it required a bloody civil war to definitely establish the authority of the central government. Many of the problems that beset the early American colonies are now present in China When the constitutional convention met on May 25, 1787, the original thirteen colonies were all represented, but there were jealousies and rivalries that threatened permanent disruption and failure The larger and wealthier provinces wanted to control the smaller and poorer ones and the smaller colonies refused to come into the union unless they were assured of their rights There were some seventy five delegates present at the American constitutional convention and there was nothing unusual about the gathering They were plain merchants, farmers, doctors, educators, soldiers lawyers and a few bankers Most of them were young men Most of them knew conditions in Europe and their sole purpose was to organize a form of government in the new world that would be free from the abuses which had been responsible for the emigration of so many of their fellow countrymen to the new world. With this background they went ahead and formed a new government The convention was in session for eighty-one days and the debates often were bitter It is said that the debates if fully reported would fill one hundred ninety bulky volumes But at the conclusion of their labors they adopted a simple constitution of about 4 000 words under which the American nation, now the largest democracy and the strongest country, financially and economically, in the world, is still working

Mr James M Beck, former Solicitor General of the United States, in a recent address in Great Britain, in describing the conditions at the time of the adoption of the American constitution as follows

"Credit was gone, business paralyzed, lawlessness triumphant, and not only between class and class but between State and State, there were acute controversies and an alarming disunity of spirit"

Lord Bryce, the English historian, in describing the conditions existent at the time of the adoption of the American constitution wrote as follows

"It is hard to day even for Americans to realize how enormous those difficulties were . the work seemed repeatedly on the point of breaking down, so great were the difficulties encountered from the divergent sentiments and interests of different parts of the country, as well as the larger and smaller states The Convention had not only to create *de novo* on the most slender basis of pre existing national institutions a national government for a widely scattered people but they had in doing so to respect the fears and jealousies and apparently irreconcilable interests of thirteen separate commonwealths to all of whose governments it was necessary to leave a sphere of action wide enough to satisfy a

deep-rooted local sentiment, yet not too wide as to imperil national unity "

The situation in China is briefly this Chinese liberal political leaders, acting upon the inspiration of republican experiments in other parts of the world, but chiefly in America, overthrew the old monarchy that was tottering under its own weight of age, inefficiency, and corruption But they did not complete the job and form a new government. They stopped to compromise with the elements of reaction whose power was not entirely broken The liberal elements permitted the reactionary elements to return to power and now we have them all over the country under a new name The reactionary elements obtained foreign assistance and sold their people's birthright to get it Hostile foreign interests do not desire to see China unified into a strong nation, and play one against the other In order to obtain power, unpatriotic officials have not hesitated to barter vital national resources in exchange for material assistance. Elements of disorder and disunion have developed to the point where Chinese politics resembles a checker game Provinces are independent and even parts of provinces are independent of their own provincial authorities Coalitions are formed to force unity and immediately counter-coalitions are formed to offset the stronger elements

Perhaps there is the hand of destiny working in it all and the Chinese people may be receiving their educations in liberty in the school of adversity, but it is hard for the friendly outsider to see many rays of hope in the darkness The average Chinese individual impresses one most favorably with his personal character and background of personal liberty and national culture, but collectively the Chinese and especially the politicians impress one as an army without a general, as a group of players without a captain or established rules of the game There probably are a half dozen men in China who could settle the unity of the country at least for a considerable number of years, but instead of getting together and finishing the job they play individual games and work against each other for personal ends and to the national embarrassment. Each of these officials has a great army of useless soldiers There are a third as many soldiers in Kiangsu province as there are in the entire American standing army. China, known always as the great pacifist nation, has more soldiers to day than any other nation in the world, and instead of helping China they are worse than useless for they constitute an impossible burden upon the productive population of the country

In Washington a few months ago, representatives of the leading powers of the world gathered in a conference and mutually agreed to limit their national armament The restriction of armament was handled on an equal basis and now all countries are saving money without impairing the national strength or prestige of any individual nation If the military governor of Kiangsu province requires 4[illegible] 000 soldiers to protect his position and the governor of Chekiang province requires a similar number to protect himself, why cannot these men get together and cut down their forces to 5 000 soldiers each They still would be relatively as strong as before

and the country would be the gainer Extend this limitation to the whole country and immediately China would be in position to undertake national unification, use these surplus soldiers as laborers upon great works of pressing national need and almost at once China would become the great nation to which her great population and extent of territory and national resource entitle her At the Washington Conference, the leading nations expressed themselves in several solemn treaties to give China a chance to run her own household without outside interference. The rest of the work must be done by the Chinese people themselves and, speaking from the American standpoint, I will repeat the statement made above Let's get the job finished!

商務印書館

自製

中西式信紙信封

式樣優美

可加印中西文字

零售批發均極便宜

信紙信封爲日用必需之品。近來商學各界事務日繁。需用更殷。本館特從美國定購製造信封機器多架。無論中式西式。或大或小。均可製造。如荷訂製。格外歡迎。

商務印書館謹啓

代訂歐美原版書籍雜誌

各家出版物均可代訂
印有西書目錄承索即寄

中西文具

美國名廠精製

信箋信封

▲新到本牌自來水筆兩種
在Waterman名廠定製
Republic 每支二元
Citizen 每支二元二角

各種

運動用品

照相鏡 並附品

測繪儀器

亦有發售

上海商務印書館謹啓

我理想中之中國國憲及省憲

陳啓修

中國制憲之意義——理想的中國憲法之基礎——國憲之綱領——省憲之綱領

一 中國制憲之意義

中國制憲事業自開始之日起算，迄今已歷十年。在此期間中政治上及社會上之情形，屢經變遷，故各時各人對於制憲之意義亦抱種種不同之見解。此種見解之差異，在理論上不但足以影響憲法本身之內容及價值（例如主張制憲爲統一手段說者，謂宜限最短期間，將六年二讀會中之憲法完成公布之而後按照憲法修正法，修正不適於現今國情之條款之類）而且足以牽涉制憲之機關（例如國會制憲與國民制憲之爭）及制憲之程序。（例如國憲省憲之先後問題）故研究中國憲法問題者，似應將此種根本的見解，先作一明白的辨別，以爲研究之基點，因若不如是，則方便論，模倣論，及法理論等必將錯綜糾纏而不能發見澈底的主張。其結果必馴至於朝一說，夕一論，無定見，無操守，日走巡環路而不自卹，如彼官僚政客武人名流等數年來之所爲也。欲明制憲之意義勢不得不先迴顧中國制憲運動之歷史。

中國最初之制憲運動，實爲清末之法治運動。清末法治運動，以方法言之，雖可分爲革命黨之民主政治運動，立憲黨之君民共主運動及滿人之欽定憲法運動三者，然其共通目的，皆在法治，其主張之帶有模倣性，亦甚相似，故從制憲之點觀之，直可謂爲同一運動之各方面。此種法治運動家，未能深考

法制與政治及社會之關係，而但迷信歐洲憲法政治之可立致富强，故根據此種運動而生之中國第一次憲法卽臨時約法，徒爲一種模倣品，雖歷十年，而曾無法治之效果，至今日除共和國體一事外乃不啻成爲具文矣。

民國二三年第一次國會之制憲爲中國之第二次制憲運動。此次運動，對於法治方法，具有具體的條項，可謂較爲進步，其主要內容，本爲議會政治與總統政治之爭論，在憲政原則上，亦甚重要，原有公平考究決定之可能性。而惜乎當時之制憲運動家中，不論少數黨及多數黨，俱顧慮私利或私見過甚，致使議會政治與總統政治之爭論變而爲國會多數黨對少數黨及袁世凱個人之爭鬬，立國之要具，變而爲對人之方法，而制憲事業遂隨擁袁及倒袁之聲而俱去矣。

中國第三次制憲運動，爲民國五六年之制憲。此時共和國體及議會政治二者，依第三次革命流血之代價似已爲全國所公認，故當時有制憲權之國會，狃於對袁之成功，以爲更莫之能毒，於是應乘國會重集之機，躍居第一位之制憲事業，竟被輕視，而地盤之爭奪，反爲各派各黨所重。實則以理言之，袁雖倒去，然武人之勢，較前更張，議會政治對武人政治之爭，實已待觸而發。若能以國會之全力，假約法新復之威勢，以制憲法而定中央權力與地方權力之分配於其中，則雖有强暴之武人，亦恐不能公然更與國會爲敵矣。惜乎當時徒以制憲爲粉飾太平之具，而務爭地盤，致使失意之議員，反得挑撥武人之機，而武人政治之流弊，得此輩之推波助瀾乃至今而有加未已也。

中國第四次制憲運動爲民國八九年之國民大會制憲運動。國民大會運動之目的，其初本在解決南北政治問題，後忽一變而爲制憲運動。其主張制

憲之理由有二：一謂據臨時約法，主權在國民，故國民可制憲；二謂國會制憲毫無希望，而國不可一日無憲法，且中國之內亂，其總原因，皆在無憲法，故國民應制憲。然此種理由，顯與約法之規定，及約法存在之理由（因約法卽是憲法之一種）相背，且亦與南北實力政府之主旨相反，故未能有美滿的結果。

中國第五次制憲運動為十年之聯省自治運動。此種運動之目的，表面上雖似在制省憲，而理論上實應包含國憲在內，故不能不以之為國憲制定運動之一種。聯省自治運動之目標有二：一在打破中央集權式的武力統治，故對於中央與地方之關係主張聯邦制；一在打破各地方之武人政治，故對於各邦（省）之政治，主張人民自治。聯省自治運動者，一方面對於各地方之武人政治既無法使其一旦消滅，而他方面對於國會及中央政府，又無法遮飾其革命性，故聯省自治說，亦尚未收甚大之效果，然其目的在根據事實行澈底的改造，則固有異乎其他制憲運動也。

中國第六次制憲運動，為十一年之舊國會制憲運動。此種運動家以制憲為南北統一之手段。其理由謂武力統一既非南北雙方政府所能為所敢為，聯省自治的統一，亦非事實上所可能，而長此渾沌又非今日人民所能忍受，無已，則恢復法統，使舊國會制憲，實為解決時局之最簡便之方法，蓋法統恢復，則南孫北徐皆將自然失其根據，而後以憲法之規定，承認各省有相當之權力，則各省武人必樂就中央之範也。此種制憲運動，今尚在進行中，雖孫徐之台已拆，而武人之跋扈，則有加無已，其目的究竟能達到否，尚在未知之數也。

統觀以上中國制憲運動之歷史，可知各時代主要運動家對於制憲所持之意見，各有不同，若分為

派別,持與各時代對照觀之可如左列:

(一) 萬能觀——清末及民八九年

(二) 粉飾觀——民五六年

(三) 一時手段觀——民二三年及十一年

(四) 共同生活改造方法觀——民十年

以上所列,係就大體而言其特色,若詳細察之,則事實上此數種意見固可同時並存,因此處係用統計的歷史觀察,而非用記載的歷史觀察也。此等制憲觀之價值若何,雖不能一言而決,然依前述,其價值之批評判別,實爲研究中國憲法問題者之起點,故聊述愚見於左。

(一)萬能觀　萬能觀視制憲爲政治之唯一要義,以憲法法典爲萬應靈藥,既不問其憲典之內容若何,更何暇問其內容與歷史及社會之關係若何,故卽舍此種萬能觀之過去的效果而不顧,而專言理論,亦殊無充足之理由。此種觀察之存在,在清末法學未昌,憲法(臨時約法)未生之時代,容或可以解說,乃不圖在護法戰爭屢次發生後之民國八九年及現在,仍覩此種觀察之存在,實足令人不解,而其多出於知識界名流及大政客,尤堪驚異。愚謂此種萬能觀有五謬:不明憲法內容與其效果之關係,而但謂制憲卽足以致治,其謬一。不知臨時約法爲憲法之一種,而但言國無憲法何以爲國,其謬二。不知中國之亂源,不在無憲法而在有憲法而不奉行,而但倡言無憲法爲內亂之源泉,實等於且輕法且重法,自相矛盾,其謬三。不明法典之威信,係於其制定機關之正否及有瑕疵與否者甚大,而但卑辭祈求在純法理上不能存在或合法之舊國會(無論六年或八年說見後)之制憲,其謬四。不明天壇憲法與臨時約法之精神,大體相同,(縱加入分權的地方制度,亦難更正其不適於在中國運用之點,說見後)而謂應將二讀會通過之草案,從速通過

三讀會,以期收臨時約法所不能收之良果,其謬五。

(二)粉飾觀　持粉飾觀者視憲法爲一種文明裝飾物品,故視制憲爲一種對外行爲而不甚感其尊嚴及重要,凡謂共和國不可無憲法,或民國成立十年尚無憲法,實爲國之大恥,或國無憲法,何以自儕於文明國際團體者,皆屬之,持萬能觀者往往同時持粉飾觀,故粉飾觀往往與萬能觀同其謬,如不認臨時約法爲憲法,一也。不明憲法之見重在其內容而不在其名稱,二也。此外,不知憲法與國民生活關係之密切,而但從對外關係立言,則爲不懂法律;徒因文明國大抵皆有成文憲法而思模倣,則爲盲從;凡此皆持粉飾觀者特有之謬也。

(三)一時手段觀　持此種觀察者僅視制憲爲一種政治上之一時的手段,故所欲制之憲法之內容在理論上難免僅有一時對付的性質而無適合環境之永久性,且一方以制憲爲手段,則他方必有以不制憲爲手段者,其結果或反致制憲事業之頓挫,民二制憲之中止,其明徵也。現今之舊國會制憲統一運動者,亦抱此種手段觀,愚不但根據上述理由深以爲不宜,且以爲單以完成天壇憲法爲手段,亦萬不能達統一之目的。何則?(甲)法典之能實行與否,係於其制定程序之合法無疵與否者甚大,而現今之舊國會,無論六年國會或八年國會,從純法理言之,俱已越過任期,不能有存在之餘地也。任期爲一種公法上之期限,其目的在限制充當機關者之職責,而不在保護其利益,故任期當以歷年計算而不當以充當機關者受益之期間計算,此證之通常充當有任期之機關者,被人代理時不扣除代理期間而計任期,及死亡時補充人僅以其所餘任期期間爲限之法理,實極明顯。此事愚前於論黎元洪復位無法律的根據時,(登北京晨報)已言之綦詳,茲不贅及。任期之理論如是,推之於國會議員,則其

任期當然應以歷年計算，而不應以會期計算，此不但各國通例皆然，且卽就法律本身言之，若謂任期指會期，則何以解釋臨時會耶？故舊國會之參衆兩院議員，在法律上現今皆已無任期可任，故其所制定之憲法根本上不免發生瑕疵也。至於民六民八之爭，以愚觀之，實已不成問題，但假設任期未滿，則在純粹法理上，民八國會議員之合法者，必較多於民六議員，蓋一則民六議員，因喪失當選資格（例如當官吏及充第二國會議員）者必較多；二則民六議員之半數，皆合法地依議院法第七條之規定而被廣州非常國會解其職也。此事或有依國會組織法第十五條兩院非各有總議員過半數之出席不得開議之規定，將開會與開議混而爲一，而曲爲民六議員辯護者。然甚屬不妥，蓋開會之爲會期之開始日，而非議事開始日，證以議院法第一條第二條之規定及外國憲法上規定常會開始日期同時又規定開議法定數之精神，甚爲明顯也。總而言之，在法理上舊國會已失其根據，故只能如某君所言，爲一種事實的國會，恰與各國革命後之事實的政府相似；事實的政府，由前政府觀之，必爲非法的，然果能於相當期間維持實力，壓倒前政府之反抗，則其自身將變爲法律的政府；事實的國會在法理上雖不合法，然在議會主權國中，更無人能判定其爲不合法，則在其能維持實力，壓迫反對者之範圍內固不妨自己主張合法，然因此遂謂在法理上無事實的國會，則非矣。（乙）法之能見實行與否係於其內容能與其時之環境適合與否者甚大，而二讀會通過之憲法，與臨時約法大體精神相同，臨時約法既不適於實行則天壇憲法豈能忽適，故愚以爲欲實行此憲典，以達統一之目的殆屬不可能也。二讀通過案本身之理論，固較約法完全，然亦不免有多處不能透徹圓滿，此與本論題無關姑置不論。愚

茲欲言者爲二讀案在現今中國之不適合性。從此觀點言之，二讀案較之約法不但未增有益之點，且恐難免改惡之譏。試舉其最著者如左：

(A)單一制　以中國現今交通機關不發達之程度，各省民情地質物產之殊異，及近年武人割據及鄉土主義之大勢言之，單一制之不能實行，在理論上及事實上，已爲國人所公認。然而二讀案固規定中華民國永遠爲統一民主國，且加以國體不得爲修正之提議者也。就此以言，已足使二讀案根本上包含不能實行之種子矣。國會議員諸君知其然也，故於憲法審議會決定於地方制度章下，規定各省得自制省憲，且中央之權限爲列記的，而地方之權限爲概括的，欲因此以資補救。然以愚觀之，如此規定，不但在理論上與二讀案第一條衝突，且在事實上亦未必足饜聯邦制論者之要求。蓋聯邦制論者之真正目的，不在獲得自制省憲之權，而在獲得極大限度之立法權司法權軍政權及財政權也。

(B)國會選出之大總統與責任內閣並存　二讀案關於此事，蓋倣法國制。法國制在理論上之不徹底，久已爲公法家所指摘，茲姑弗談純理，而僅考究此制在中國之適應性如何。關於此點，二讀案與約法同趣，而不當之程度則更過之。蓋約法上大總統之權能，不及二讀案上之大，而內閣負責之範圍，二讀案反較約法爲小。大小相加，其不徹底及不適宜之程度，乃不得不更甚也。此種制度之無適應性，可舉四種理由明之。(一)中國受數千年來一尊式的政治教育之影響，若更戴一尊的總統，甚易將人治的帝王與法治的首長混而爲一，其結果不但足阻法治精神之發達，而且足礙新的國民道德之發生。(二)全國之榮譽權力集於一人，易使人生覬覦之心，而尤以在無法治思想之舊官僚及武人爲甚，其結果難免發生總統戰爭。(三)二讀案上之總統，

不負責任，而保有廣大之權力，其害恐將甚於贅疣，蓋黠而强之總統將不免弄法而專恣使責任內閣失其實，愚而懦之總統，將不免恃法而偷安，其結果必致國務之廢弛也。(四)總統由國會選舉而仍可解散國會，理之不通，姑不必論，而在法治精神缺乏之今日的中國，欲其不因以摧殘政治道德而馴至發生內亂難矣。以上四種理由證以民國以來之往事，可知其非無據也。

(C)國民主權之不徹底　二讀案第二條「中華民國主權，屬於國民全體」之規定，係根據約法而來。在民主國中此種規定之無意義，姑不必論，即就國民主權之精神言之，二讀案之不備，全與約法同弊，此其結果不但不能實行，且必將引起類似約法戰爭之憲法內亂。蓋法治之所以優於人治者全在其對於一切政治有法定的解決程序，若名爲法治而無澈底的辦法，則致治不足，招亂有餘，甚不可也。中國近數年之內亂，若從形式上觀之，實不能不謂由於解散國會之不合法及補救之無術；而主張解散論者之理由，又在國民主權之規定，故雖謂近年亂源在約法上徒具國民主權之精神，而不規定澈底的實現國民主權之方法，致招國會專制之名而資野心家或不平黨之口實，可也。今觀二讀案，雖規定解散權似可以救約法之弊，然必須經參議院之同意。(由國會選出之大總統而有解散權之不當已見上。)而對於參議院不同意時之處置，則無規定，此其弊病正與約法同趣，即主權運用之方法，至國會而中止，而不能直達於國民，其結果恐亦必釀成憲法戰爭也。此外如國會不依法集會，開會時之辦法如何，及政府與國會多數黨串通爲違憲的行爲時之處置如何等，皆無規定，此皆國民主權不徹底之例也。

(D)第三章全章　愚前言二讀案較約法爲壞

者指此。此章各條中之依法律得……或非依法律不得……云云其條文本身在國會制的民主國中不成意義，姑且不論，即就其內容言之，亦殊不合於中國之國情。以愚所見，中國國家對於國民之關係，宜兼採絕對自由主義與社會聯帶主義。易詞言之，中國國民正苦武人之壓迫，故宜伸張身體言論等基本自由權，使個人身心能得自由的發展，然一面對於大團體生活，又有缺乏團體的意識及團體的訓練之弊，故又宜伸張團體權。更具體地言之，即對於思想及藝術生活，宜有絕對的自由權，而對於經濟生活及政治生活，則應受嚴格的法律統治也。今二讀案一面取約法上之基本自由權而限制之，一面又置政治生活之必要的規定（如公民資格，服從義務及忠誠義務等）及經濟生活之必要的規定，（如勞動立法，公產公業之規定等）於不顧，其弊也，在現今的環境之下，一方面將因助長武人專恣阻礙文化進步，而使思想藝術界生不信仰現實憲法之心，他方面又將因政治及經濟生活之無統馭無條理而播社會革命之種子，其極皆非使憲法成為具文不止。如此者蓋非所以謀法律的統一之道也。

由此觀之，所謂一時手段觀，可謂不當極矣。此外倘有以使第一屆國會制憲為消滅第一屆國會之手段者，此蓋誤解約法第五十四條所謂國會為專指第一屆國會，故有此說，其不當較通常之統一手段說更甚，自不待言。

（四）共同生活改造方法觀　持此種觀察者視制憲為一種共同生活方法之改造，視憲法為共同生活之形式，故所重者不在憲法之名稱，而在其內容。而內容之良否，須依其時其地之環境而決，故持此種觀察者，雖亦不輕視純理的研究，而最致力者，厥為現實的環境的研究。既認憲法為共同

生活之形式，故雖甚希望因憲法而來之好果，而亦不輕視因憲法而生之惡果，以故不急急於憲法之速成而但冀有適應性之良憲之成立。其結果對於制憲之程序，主張以嚴正的法理爲依歸，以期保持憲典之尊嚴，而不主張以苟且的態度，附和一時的事實；更具體地言之：即第一贊成依法定的程序制憲；第二，於無合法的方法時，始贊成依事實的權力制憲；誠以由前一法，則因無憲法戰爭之慮，可使制定之憲法平穩地發揮其固有之作用；而由後一法，則往往須用鐵血以維持所制之憲法，其結果恆足引起環境之變遷，而其憲法亦將速失其適應性也。民國十年之聯省自治運動，大體可謂爲抱持此種觀察者，而惜乎不純，蓋其中往往有利用此種運動以爭奪地盤之人，且其先省憲而後國憲之主張，亦與上述持共同生活改造方法觀者所持之制憲程序之理論相背馳也。

由此觀之，可知各種制憲觀之中，唯共同生活改造方法觀爲最合理，而其他皆謬；進一步言之，即可知唯以共同生活改造方法觀解釋中國制憲之意義，而後能獲得有適應性及實行性之理想的憲法，而用其他觀察解釋之，則不能獲得也。愚依此理由，抱持此種見解以研究理想的中國憲法，自信不謬，故甚願他人亦排斥萬能觀粉飾觀及一時手段觀而採用共同生活改造方法觀，不急於求憲法之速成，不屬望於天壇草案之枝節的添補，更不必失望於民六民八之爭執，而但注全力於具有適應性及實行性之理想的憲法之研究，如是則以多數人之心思腦力，庶幾能發見一種決定的澈底的憲法擬案歟。

或謂此種理想的憲法擬案，未經發見以前，舊國會已通過天壇憲法，則何如？愚以爲此不足慮，蓋天壇憲法之無實行性，已如前述，假令通過，亦不過多

發生一種憲法鬬爭而已，固不足以阻礙理想的憲法之存在也。凡研究法理者，當永遠立於法理之側面，已不當鑑於一時的威勢而自餒也。故吾人對於舊國會制憲，從研究上起見，雖亦甚願與國人批評討論其內容，而對於其不合法性，仍應徹底的指摘，不少假借。希舊國會能自認其全體已經滿期而自已決定解散，定期改選後，再議憲法，上也。否則能以憲法內容之完善，補國會本身之瑕疵，於三讀會時將全案否決，另行草擬富於適應性及實行性之案，次也。若二俱不能，而但爲枝節的修改，希冀其爲統一之手段，則爲最下策，其結果非更釀成數年間之憲法鬬爭，則促成革命的新法統之成立耳。

以上爲關於中國制憲之意義，大抵已將一切謬見及愚所信以爲是之真見陳明，茲請於第二段再述說根據此種真見而來之理想的中國憲法之基礎。

二 理想的中國憲法研究上之觀察點

中國制憲之意義如何及理想的中國憲法之性質如何，已如前述。次當考研者應爲用如何的觀察方法，始能獲得理想的中國憲法之問題。從來談中國制憲之人，對於此問題，過於輕視，往往不用科學的方法，從事推尋，而但持獨斷的態度，故其結論，最善者亦不過僅獲一部分的真理，而其不善者乃近於滑稽。吾人恆覩負有時望者，動輒曰某國某學者主張如何，故中國亦不得不如何，或某國憲法如何如何，故中國憲法亦宜如何如何，此皆未明研究理想的中國憲法時，依據科學的方法，應有如何的觀察點，及各種觀察點之輕重先後所致也。以我之見，理想的憲法之觀察點，五應有種，其輕重之序，應如左列：

（一）從哲學的理想上觀察　茲所謂哲學，係

指與政治相關之社會哲學，政治哲學及法律哲學而言，與所謂純粹玄學無關。此種哲學的理想與一切改造運動，相關極大，實可謂為一切改造運動之根本。蓋改造運動而無哲理存乎其間，則不為盲動，必為一時的彌縫手段，斷不足當改造二字，亦斷不足以移易一世之心理，使其積極地贊同，或消極地不反對也。例如歐洲十八十九世紀之立憲運動，表面上雖為反抗專制限制暴政之運動，而其裏面則有一種自由主義的社會哲學，個人本位的法律哲學，及人民總意的政治哲學，故能風靡全世界，使一世人心無論國君之良不良，國政之善不善，皆欲立憲政治之實現；而從來專制君主慣用有效之蠲賦，減刑式的仁惠政策，至是乃不能依舊奏效矣。大凡人類無論賢愚，其有意的行動在相當的範圍內，必以一定的理想為準標，易詞言之，卽必受理性之支配，故一切改造運動，必具有哲理的基礎，以滿足人類之理性，方能博得世人之信服，而使其改造方法發生適應性與可能性，否則難於實現，卽能實現，亦必流為形式的及表面的；例如辛亥革命，其實際的哲理上之基礎，不過僅有一民族主義，而歐洲民治運動中所含之個人本位的種種哲學，不但為當時社會上之重要階級所不了解，而且為多數之革命實行家所未深悉，故革命運動之結果，僅足以推翻清廷，為一種形式的革新，而不足以言社會生活之真正的改造也。我主張中國制憲之主要的意義，在改造中國之社會的生活，故亦主張中國之理想的憲法之研究第一當以哲學的理想為觀察之起點，凡憲法上之重要事項，皆應先加以哲學的考察，必在哲學的考察上，確能有充分的理由之後，始為其他方面的考察。非故為迂遠之舉，誠以不如是則不足以移易社會之心理，而使憲法發生適應性與可能性也。但所謂哲學的理想應以其理想本身，在理

論上能圓滿無缺，使人信服著爲歸，而不當以國外學者或國內名人之所主張者爲本，自不待論。

（二）從中國現狀上觀察　一切改造運動，必立脚於實際狀況之上，始能免蹈空懸想不切實用之弊，因改造之觀念，本以舊物之存在爲前提，若憑空想像，則思索上之創造而已，非改造也。近世社會科學上所謂實際的理想主義之發生，蓋亦以此。故研究理想的中國憲法之際，第二應從中國現狀上，考察關於憲法上重要事項之理想，對於中國現狀，是否於積極的方面有適應性，於消極的方面，無可能性。此亦非故爲迂徐遲回之舉。誠以一切理想，必須與事實相聯接，始有社會。生活改造之可能也。

所謂現狀，涵義甚廣。依通常統計學上之分類言之，應分爲天然的環境與社會的環境二者。天然的環境之內，最重要者爲地理的事情及人口的狀況。社會的環境之中，最重要者，爲國內及國際的政治狀況，經濟狀況，社會心理狀況，及文化狀況等。各種最重要的狀況之中，尙可細分，但在作通常的大體論之時，能從最重要的各種或數種狀況，觀察關於憲法上重要事項之理想足矣。

（三）從中國政治經濟之趨勢及將來的推測上觀察　一切現狀，非一成不變者，故欲了解現狀之全體，非根據現在之情形，追索其過去的由來，以推測其將來，不可。而現狀全體之了解，從實際的理想主義言之，實甚重要，因若僅觀現狀而不顧其過去及將來，易詞言之，卽其趨勢，則其關於現狀之考察，或將因現狀之一時的偶然性之故，而發生錯誤也。故於觀察現狀之外，尙應從現狀之從前的趨勢及將來的推測，觀察關於憲法上重要事項之理想，以究其有無眞正的適應性及可能性。惟現狀之中，有變動之度甚小，在短期間中之觀察，直可不必注意者，如地理的事情，人口的狀況及文化狀況等，卽

其適例，故應適用此種觀察點者，我以爲僅有政治及經濟狀況二者，蓋二者之變動，俱甚迅速，欲了解其真相，非用統計的觀察法不可也。

（四）從外國現例上觀察　我在上段雖指摘完全以外國現例爲中國憲法論根據者之不當，然外國現例之觀察，不但非絕對不可有，而且有時亦不爲無益。蓋各國聚處，氣息相通，而人類社會之富於模倣性，又本係天成，故一國之事例，往往足以影響他國之社會心理，而移易其適應上之環境。一國之事例，尙且如是，則多數國之事例之足以左右國際社會之狀况，更可想知；故外國現例的觀察，對於窺測國際現狀之大勢上，實爲有意義之舉也。惟如前所述，須注意以此爲補充的觀察點則可，以此爲重要的或唯一的觀察點則不可也。

（五）從外國前例上觀察　外國之現例，足以窺知國際現狀之大勢，而外國之前例，則足以知其事例之效果，二者之功用不同，故宜分別言之。在社會科學上，事例之因果關係，非常複雜，不同的原因往往發生同一的結果，不同的結果，亦往往發生於同一的原因；對因果關係之研究，甚爲困難，故欲依一國或數國之某種事例之實際的效果，斷定其事例之真正的價值，本不大可憑信。然社會科學上，因此外更無他法足資實驗，故明知此法難於徵信，而亦不得不用之，以爲補助。憲法學爲社會科學之一，故亦可用此種觀察法，惟不可重視之耳。

從理想上言之，理想的中國憲法之研究，應作上述五種觀察點依次觀察關於憲法上之重要事項，必每次俱能有滿足的結論，然後其事項始得謂爲有充分的存在理由。然此種具有充分的存在理由之事項，事實上不可多得，故吾人研究之時，祇求其事項能在重要的觀察點上有滿足的結論，卽可以肯定之矣。

三　理想的中國憲法之基點

中國理想的憲法研究上之應有之觀察點既明，次當根據此種觀察點，進而研究理想的中國憲法之內容。憲法內容之研究，雖可依照普通憲法學上之順序，然我平素卽主張普通憲法學上之順序及分類爲失當，而且目前研究之問題，係包含省憲在內；從兩方面言之，俱以不依照普通順序爲宜，故我將中國憲法上之重要事項，列舉十二項，作爲理想的中國憲法之基點而研究之。十二項之中，又可依其重要之程度，分爲四類：第一至第三爲關於國體等根本問題者，第四至第七爲關於政體者，第八至第十爲關於政治方針者，第十一至第十二爲關於其他者。茲依次述之如左：

（一）中國應爲聯合的共和國　共和國係對君主國而言，聯合的國係對單一的國而言。我因中國人最喜望文生義，故平素對於名詞之使用，主張寧字繁而意明顯，不字簡而意曖昧。故民國二字在將來之憲法上，應改爲共和國，以示公共之意。聯合的國與單一的國之分，在政治學及國法學上，異說甚多，我以爲應以在其國內僅有一個在憲法上具有獨立的決意權之公共團體者爲單一的國，有二個以上之此種團體者爲聯合的國。聯合的國，等於通常所謂聯邦國，但因中國人有望文生義之弊，故寧用聯合的國，以包含中國現有的普通省區（我認省在現行法上爲行政區劃）特別區及藩屬區於其中，而免發生邦與省是否同義等之爭論。聯合的國大體在實質上亦卽等於所謂聯省自治國，然因聯省與自治二字在形式上俱有與特別區及藩屬區之性質衝突之弊，故不用彼而用此。

中國從哲理上觀察何以應爲聯合的共和國？關於共和國，可以庶民主義（Democracy）之哲理，卽

「凡人類皆應自己作主爲自己利益而管理自己之事務」之哲理解釋之,不待深論。關於何以應爲聯合的國,異論甚多,但我則以爲最衷於理者莫過於社會相互關係(Social interdependence)或社會連帶『(Social solidarity)』說。人類社會生活,在物質上及精神上俱立於互相依賴之關係;欲望愈多,文化愈進,則此種互相依賴之範圍亦愈廣;故人類依其滿欲求生之本能,從初民時代起,即互相團結而爲種種聯合的組織。各種聯合的組織之大小,視其互相依賴之範圍之大小而定,而各有一定的行動之界限。小聯合的組織而希冀作大聯合的組織應作之行動,在純理上必苦力量不足,大聯合的組織而侵及小聯合的組織應作之行動範圍,必致注意不周,其狀恰與個人與團體間各有其本來的行動範圍者相似,故聯合組織,乃因社會連帶關係而生之當然的哲理,無可置疑也。

聯合的共和國由中國現狀上觀察之,是否可能?關於共和國一點已不成問題,姑置不論。關於聯合的國,則由積極的方面言之,從地理的事情觀察,可以救因道路遼遠不能運用庶民政治(例如國民投票)之弊;從人口觀察,則足免以八百羅漢代表四萬萬人之專擅不稱之弊;從國內政治觀察,則足除現在中央政治之麻木臃腫症,及地方武人橫梗於中央政府與人民之中間,上不能奉令承命,下不對人民負責之弊;(我所謂聯合的國家中,如後述係以各地方的統治團體,對人民負責,而中央的統治團體則對各地方的統治團體負責,故在理論上可救上述之弊。)從經濟及財政觀察,則可救現今的中央財政無法整理(因在聯合的制度中,如後述,中央的支出依縮小活動範圍之結果,應非常減少,)及各省武人因擴張武力,從經濟上侵略近隣(因在聯合的國家中,各地方的統治團體,依後述。

應以經濟的自給，政治的自治為原則）之弊。更由消極的方面言之，則除現今的國會及各省的太上督軍為擁護其自己利益計，對於聯合國必千方百計，設法阻撓外，其他實更無使聯合的國家變為不可能之事由；而國會之威信，已因第二次恢復而益減少，太上督軍之勢力，證以從來實例，畢竟無深固的根基，由下推之，不難傾覆，殆亦不足慮也。

從中國現狀言之，聯合的國家，雖有適應性及可能性，然尚宜從政治上及經濟上之趨勢觀察之。蓋現在的狀況，或係一時的變相，不足以資論斷，亦未可知也。中國政治上之自治及經濟上之自給，實為起自太平軍興以後繼續至今之事實，此種趨勢，依時代之進展，而日益顯著，至今日而始成為法制上之問題。吾人往往震於名詞之新奇，而目自給及自治為新發生之現象，實則清末各省任意設卡收釐，就地籌款，舉辦所謂新政等，卽不外乎經濟的自給；除重要官吏，由中央政府任命外，其他省政，中央殆不過問；亦不能過問，甚至中央與各國宣戰，而兩江及閩廣一帶，可宣告中立等等事實，卽不外乎政治的自治也。故聯合的國家，由中國政治及經濟之趨勢言之，亦應有適應性及可能性。

次從外國現例觀之，共和一層，亦不成問題，至於聯合的一層，則世界上現今之較大的聯合國為英國（英國在法律上雖號稱單一國，實際上則為聯合國）美德俄四國，今僅以四國計之，其土地實占全世界百分之四十，其人口亦占百分之四十餘；且合大小的聯合國，以數論之，亦屬不少；其中尤多新由單一國改變而成者；故由國際現狀之大勢上觀察，可謂聯合的制度為現世紀政治界之特色。

更從外國之前例觀之，共和一點無論矣，卽就聯合的一點而言，如美如瑞如德，以聯合的制度立國者甚久。吾人雖不能指其確有某種長處，然亦不能

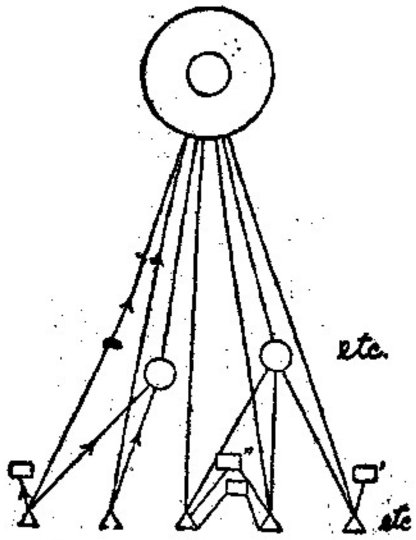
謂其有某種短處，故聯合的制度，雖不能卽謂爲較良於單一的制度，然至少亦當與單一的制度有同等的價値也。

以上從五種觀察點言之，中國之爲聯合的國，俱宜加以肯定：從第一點言之，則中國應爲聯合國，從第二第三點言之，則中國適於爲聯合的國，且富有可能性，從第四點言之，則合於現世界之大勢，從第五點言之，則聯合的制度，與單一的制度，有同一的價値。故中國之爲聯合的共和國，實有充分的理由也。

（著者附識，著者本主張由五種觀察點，觀察憲法上之一切問題，然未免過於累贅，恐使讀者生厭，故下述十一點，僅擧重要的觀察點，可以爲肯定或否定之根據者言之，其他則從省略。）

（一）　中國應爲純以特定的獨立統治團體爲直接的構成分子之聯合國家　上段已說明中國應爲聯合的國家，然應爲何種聯合的國家之問題尙未解決，故作爲第二基點而研究之。聯合的國家之形式，以我所見，從現今的實況言之，若從其直接的構成分子爲標準，可有三種，茲爲避說明之煩，姑以圖形示之如左。

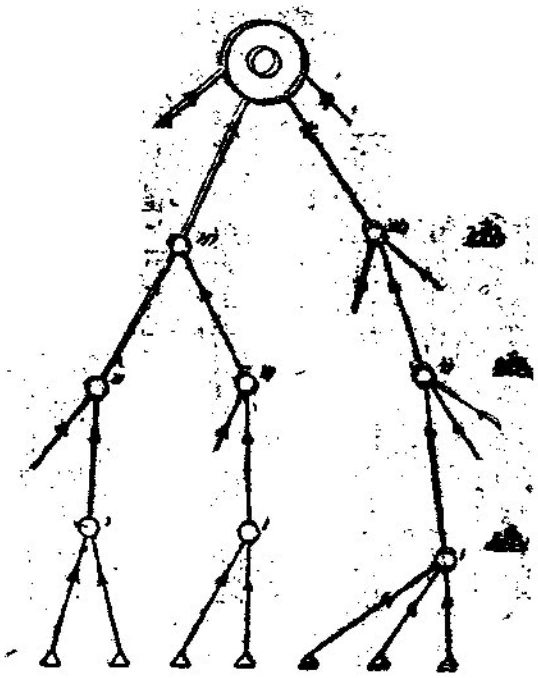
（一）　普通式卽美瑞德等國所採，以個個人民及各特定的獨立統治團體（通常說聯邦制時，謂之各邦，但事實上邦以外之團體，如自由市，亦可爲聯合國家之一分子，故各邦或各州或各國等字，俱不妥）爲其直接的構成分子者。



以△示個人，□示地方團體，○示各特定的獨立統治團體，◎示一聯合的國家。又在↓首者示所構成，在箭尾者示構成分子。又↓卽虛線之箭，表示構成分子與所構成者之關係，僅爲事實的，尙未成法律的。

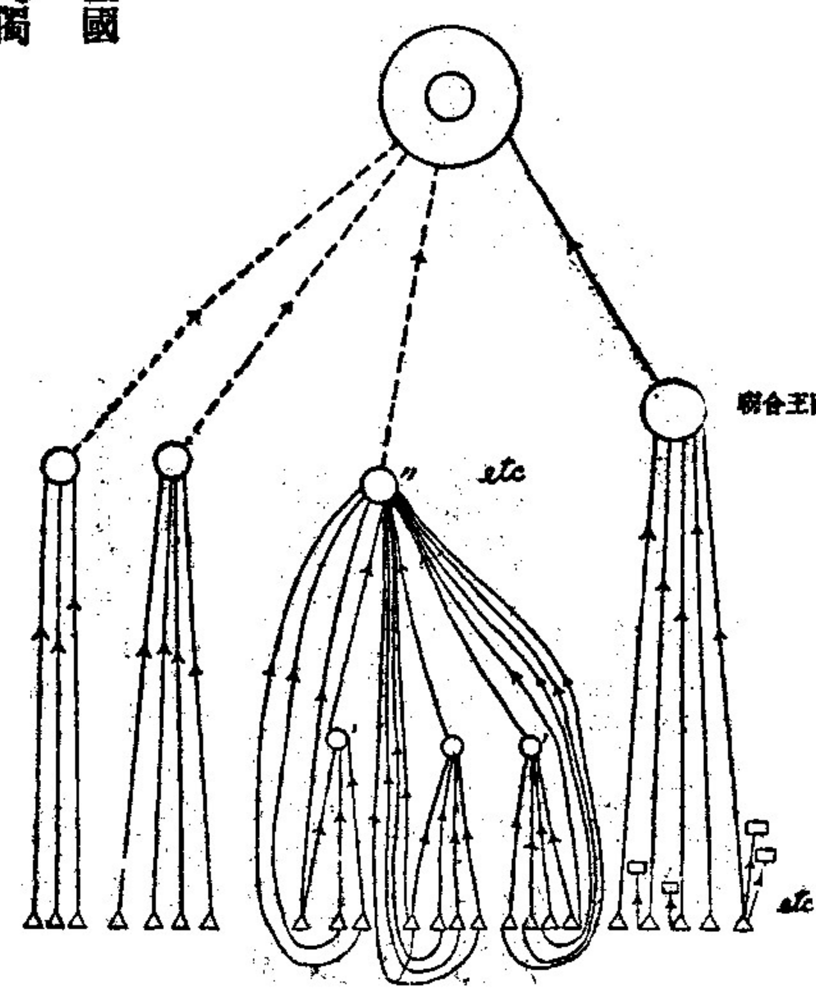
（二） 俄式郎僅以各特定的獨立統治團體爲聯合國家之直接的構成分子者 但於此應特別注意者爲蘇維埃之性質及現今通常所謂地方團體之性質，因此二者實爲現今的俄國式之組織，究竟爲聯合的或單一的之標準也。聯合國家內之各組織單位的國與此等國內之地方自治團體，應如何區別之，此實一極複雜的問題，從來各學者所說極不一致；我對於此問題，亦有一獨特的見解，惟因其關係主權之學說，欲行說明，勢必連篇累牘而不能已，茲故略而不述，而但舉我之結論，則我主張在憲法或法律上，當決定其意思時除。依其自己之承諾外，不受在其領土外之其他人格者之命令强制者爲國家，（包含市國，公國，侯國，王國，共和國等）否則爲地方團體。更以簡單的語詞表示之，則國家必具有（一）在法律的意義上獨立地決定其意思，（二）在法律上所受命令强制亦必由於其自己之承諾之二條件，而地方團體則否。今持此標準以觀蘇維埃的聯合組織，則所謂各級蘇維埃者，實具有上述二條件而與普通的地方自治團體迥然不同；且郎從蘇維埃制度本來之理論言之，其理想原亦在由下而上之聯合，而不在由上而下之統治，亦斷不能視下級蘇維埃爲普通的地方自治團體也。世常有因俄現中央政府權力甚大之故，而目現今的俄國爲單一的國家者。（例如陳仲甫先生因贊成俄式政治而反對聯省自治說，殆郎其一。）以我觀之，蓋一則誤解各級蘇維埃爲普通地方自治團體，二則誤以爲聯合的組織，必不能集權於中央，或中央集權，必不能爲聯合的組織者也。又俄國現行憲法第二條明言其爲聯合的國家，亦爲俄國爲聯合國家之最良的證據，特因其構成分子爲各級蘇維埃而非國家，故僅能謂其爲聯合的國家而不能謂其爲由國家聯合而成之國家耳。

以○′○″○‴表示各級蘇非埃，其他如前。



（三）．大英帝國式即法律上僅以聯合王國為直接的構成分子，而事實上則以各特定的獨立統治團體（如各自治殖民領地）為直接的構成分子者

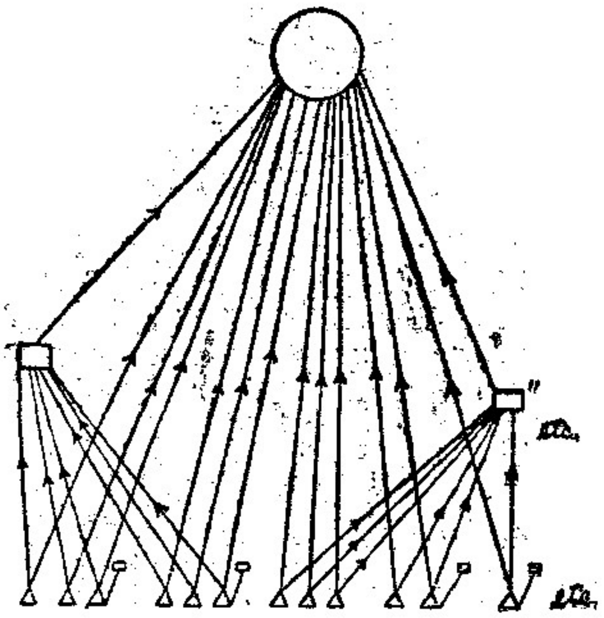
以○′○″表示大英帝國以下之各級獨立統治團體其他如前



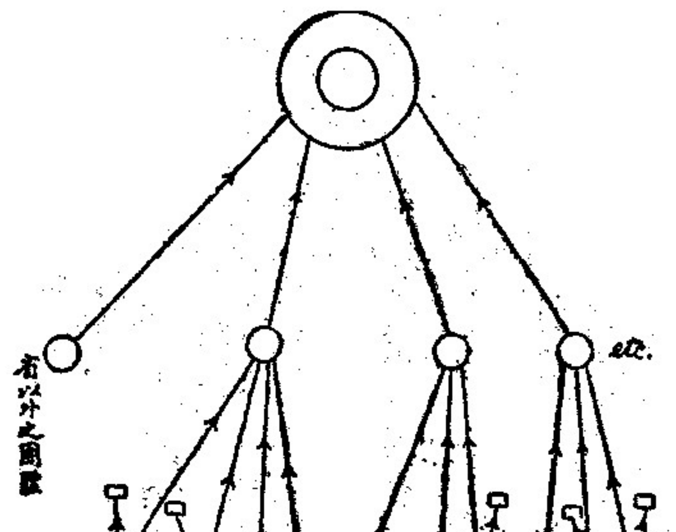
以上三式，殆可包含現今的一切聯合組織。所謂為直接的構成分子者，係指聯合國家之決意機關之構成分子而言，例如在普通式聯合國家中，通常

有上下兩院，上院由代表各特定的統治團體之議員構成，下院係由代表人民之議員直接構成是也。然此等普通式的組織與有二院制之單一國較，除上院所代表之團體，一為地方自治團體，一為特定的獨立統治團體一點外，殆毫無區別，觀下列圖形自明：

單一國之行二院制者之構成圖



故若主張改中國現在的單一制為普通式的聯合國家制，其事實甚細微，雖不能謂為毫無改造之可能性，然其效有限則可斷言也。至應否或能否改為俄式或英式，則亦非一言可決，茲為節省篇幅計，姑置不論，而但言我之主張，則我以為中國應為純以特定獨立統治團體為直接的構成分子之聯合國家，其圖形應如左.



至於此種主張之理由，仍可用前述五種觀察點說明之。由哲理上關於聯合原則之理論觀之，普通式聯合組織中之下院，不但係二重代表，等於贅疣，且亦有以小主體侵大範圍之嫌，遠不如俄式之合理。然由第二第三種觀察點言之，則普通式固因中國地勢（土地廣闊，交通不便，選舉及其投票非常困難）人口（人口過衆，故下院議員一人所代表之人數過多）經濟（經濟需要，各處懸絕，若必以下院之多數決，決定經濟法規，實不公平不適宜）文化（理同上）等種種理由，不能有適應性及可能性，即俄式亦因現今中國新式的政治人才，人數有限，一般社會，缺乏新式自治之自覺及訓練，難於實行有效，若勉強行之，恐不流爲極端專制，必且完全變爲一盤散沙（因放任之，則縣鎮鄉村，必各發揮其部落性及相斫性，若干涉之，則必非趨於極端不可。）故我以爲聯合國家之組織，可採用俄式之精神，以免普通式之弊，而聯合國家以下之特定獨立統治團體，則以人民爲直接的構成單位，施行普通的民治，以救俄式之弊，庶幾兩得其當也。（但關於特別區及藩屬區得有例外。）次從第四第五觀察點言之，此種主張雖不能有充足的積極的理由，然亦不能發見否認的理由，故此種主張，可謂甚有根據。

（三）　中國之聯合國家應以與國民經濟及國際政治有重要關係之事務爲權限，其他概歸特定的各統治團體（但特別區及藩屬區得屬例外）所謂與國民經濟有重要關係之事務，具體言之，爲郵電，國路，幣制，國境關稅，內國殖民五者。所謂與國際政治有關係者，爲普通外交，外債，及與現存外債有關係之事務。此二種類之事務，皆以有統一的辦法，集中的處理，及宏大的規模爲必要之條件，故宜作爲聯合國家之權限。此外如一般陸海軍，如一般法律等，通常皆以爲宜作聯合國家之權限者，我則

以爲由現今的中國觀之，至少在二十年內，無專歸聯合國家管理之要，故除去之。（依後述我主張常修正憲法，故關於此點可如此主張。且不歸聯合國家專管，非聯合國家完全不得管理之意，因聯合國家在上述的權限範圍內，固亦不妨自有法律及軍隊也。）我所謂國路，係包含鐵路及將來必須建築之國有馬路而言，我所謂內國殖民，卽指通常所謂蒙藏經營而言。我所謂以某某事務爲權限，非謂其事絕對不受拘束，例如外交上和戰或外債事務雖歸聯合國家管理，然其方法之要點，固可規定於國憲之中，使聯合國家，不得不受各特定的統治團體之一定的控制也，

第三基點之理由甚爲明顯。由第一觀察點言之，則此種主張，不過第一基點之應用，苟第一基點在哲學的眼光上，有充分的理由，則第三基點亦不能不有充分的理由，故不必贅論。由第二第三觀察點言之，因屬於聯合國家權限之事務，皆惟於聯合國家爲可能，而於各特定的獨立統治團體則不可能，故不惟足以救現今中央徒擁廣大的事權之虛名，濫設機關，虛糜人才浪費金錢之弊，而且足使各特定的獨立統治團體，一方面如其所願以獲擴張的權限，一方面又因權限之擴張，而在法律上負明白的責任，以塞現今徒知爭權而不思負責之弊竇，故甚富於適應性，及可能性。次由第四第五觀察點言之，亦不見有可否認之理由。總而觀之，則第三基點，亦可謂具有充足的理由也。

（四）中國國憲及一般省憲，皆不應具有過度的剛性，而尤以省憲爲然　依上段所述中國理想的憲法，應採用團體單位的聯合國家制，且聯合國家之權限，又限於微少的範圍，其他皆讓與其下之單位團體，故理想的中國憲法之研究範圍，當然必包含國憲及聯合單位團體之憲法二者，始能充分。

然依現在之情形及要求觀之，聯合單位團體中，唯普通省區有制憲之需要及可能，故理想的憲法之研究，應限於國憲及省憲二者。此二者應具有剛性或柔性？實一重要之論題。茲作中國理想的憲法之第四基點而討論之。憲法之應爲剛性或爲柔性，要當視其適用地方之民性以爲定。民性富於保守者雖柔性憲法無傷，而偏於躁急者，則非剛性憲法不可，此乃一定之理，無容置議。然剛柔之中，亦有程度之分，故仍不能無問題。中國議制國憲者已十餘年，要求制省憲者亦已二三年，故中國之必需剛性憲法，斷不容疑。蓋制憲要求上之所謂憲法，若不指剛性憲法，則將失其意義也。然憲法性過於剛，則往往使法意與社會之進步不能相應，其弊也，不釀成舞文弄法之現象，必惹起憲法之戰爭，且在理論上亦往往與現代的種種公民投票制度之精神相矛盾，故我爲以理想的中國憲法，應少帶剛性，使憲法之改正，易於實現，而關於省憲，尤見其然，蓋省政本不能如國政規模之遠大，應少有長久不變的組織及綱領；而且依後段所述，我本主張至少爲實地教育計，各省應實行各種公民投票的制度也。理想的憲法，既不宜有過度的剛性，故其規定之條款，亦宜簡明不宜過於繁瑣；剛柔與繁簡根本上雖係二事，然實有相依爲用之性質，蓋富於剛性者，或宜於繁，以免發生憲法無規定時之紛糾（例如現行約法之無解散國會規定與民國三年以來之法統問題）而富於柔性者，自宜於簡，藉以收隨社會變遷而加修補之利益也。但簡明與不完備，又係二事，因簡明指條款之內容，不完備則指條款之有無也。

第四基點之主張，可由第一觀察點，以現代所謂社會目的法學派及自由法學派之法理哲學維持之，從第二及第三觀察點言之，則可依中國現今在社會生活變動最烈之時代之事實，正認之，從第四

及第五觀察點言之，則可依外國現行法多採用各種公民投票制及從前制定之成文憲法，漸多具文的規定之事實，贊成之。故第四基點，亦甚有存在理由。

（五）中國國憲及省憲中俱應採一院制並規定議員招回制，其他各種公民投票制亦規定於省憲 關於國憲方面，已於第二基點之下，詳述聯合國家應僅有一直接的構成分子之理由，易詞言之，卽應僅有一院之理由，茲無須更述。關於省憲方面，我亦主張用一院制，其理由固緣一院制在單一國中較合於純理，亦緣我主張無論對於國會及省會俱行議員招回制，對於省憲且主張規定其他各種公民投票制，在理論上議員專制及輕率之弊，可以減少，故無須更設一院以相牽制也。所謂其他各種公民投票者，包括公民發議(Initiative populaire)公民否決(Veto populaire)公民諮詢 (Referendum) 及公民探詢(Plebiscite)等而言；關於此等之解釋，茲苦不暇論述，請閱拙著憲法學原理講義，第三篇第二章。但各省議會選舉法，可依地方情形斟酌定之，不宜畫一。

第五基點之主張，由第一觀察點言之，可依代表人同時祇能有一人，可委任代表，卽可撤回代表，及雖委代表，其本人意思依然存在等代表之法理說明之，由第二第三點言之，則大可救民國以來國會及省會議員專恣輕率無法救濟之積弊，而且富有可能性，從第四第五觀察言之，亦係合乎時代潮流，且經多數小國行之而見實效者，故第五基點，亦不爲無理由也。

（六）國憲應採合權主義，省憲應採分權主義 茲所謂權之分合，係用三權分立之意，指各權之法律上的分立與否而言。依上述聯合國家權限甚狹，其權限內事務又多帶非統治的性質，在理論上，

應少魚肉人民之弊，且依後述，我主張用行政委員制故無更使其權限分立。（指法律上的分立，非指事務上的分立）之必要。若各省之權限，則不但範圍甚廣，而且多與人民有直接明顯的利害關係，故宜採用所謂三權分立之精神，不但使有統治性質之立法行政司法三權機關分立，而且使無統治性質之決意權及業務權（業務權包含所謂公企業權及公營造物經營權）獨立。我去年曾於省自治法理新論（見去年二三月北京晨報）之中，痛論現今國家中各種公權不分之弊，茲節錄其要點於下，以代第六基點之說明．

今日各種公權混合之弊及其救濟法　今日普通之學說爲三權分立，（關於公權之分配）其實多數公共團體，因行政黨政治之結果，早已名不副實。假令三權真能分立，而其他各權（決意權，業務權等）之混合，亦恆足爲近代立憲政治失敗之原因。例如行政權之中，含有對外自主權（軍事權）實爲多數非國民的戰爭或內亂發生之根原。行政權之中，含有外交權，亦爲多數賣國行爲或利用外交權以獲得國內政權之行爲之根原。而行政權之中，含有業務權，尤爲近世官僚或政黨藉公營私，暨阻害學術自由的進步之主因。在我國司法及會計法規未能確行之處，弊乃益甚。試觀中央及各省之現狀，一爲握有經濟的支配權之行政大官，則私產或黨產必驟增至數十百萬元。此非必由於納賄收賂，抑經濟行政與經濟業務權集於同一機關，有以致之也。假令財政部與代理金庫之銀行，或交通部與經營業務之路局，全然分離，吾人必且見後此財政交通當局之罪惡，較以前爲小也。次如制法權與代議權相合，則公共團體之法律，終鮮改良進步之望，

因不但當議員者多缺乏制法的技術及學識，且議會亦往往因預算案及其他對行政機關議決案彈劾案等之故，費去全副精神，更無餘力以詳細討論法律案也。更次如最高司法官或司法的行政官由行政首長任命，亦恆有不能確保司法權獨立之虞，因行政首長大權在握，事實上固可設種種方法以侵害司法，雖有任期終身等法之保障，而終亦不免徒成具文也。欲除以上諸弊，惟有依公權之合理的分類，分散各種公權於各異之機關一法。

（七）國憲中最高行政機關應採由議會選舉之委員制，省憲中之各機關則應以人民直選的單獨制爲原則以由議會選舉之委員制爲例外　聯合國家之最高行政機關，採用由議會選舉之委員制，從消極方面言之，可救前述總統制在中國之各弊及府院相爭之諸弊，從積極的方面言之，可多容納專門人才，以期收效率增加之利益，且外國現例及前例皆足證明其有大效而無大害，故此種主張，實具有充足的理由。然若就省憲言之，則省之權限本極複雜，欲求政務之易舉，實以單獨制爲佳，且依前述省應行各種公民投票制及分權制故，欲期一般的各高等機關位置之安固，應以由人民直接選舉爲佳，但關於特殊方面有非單獨式及民選制所能奏效者，如制法學術等最高機關，則固不妨用由議會選舉之委員制也。

（八）國憲及省憲俱應採用集產主義的精神，准由公共團體集中生產手段以謀產業之發達而緩和私人的內外資本主義所生之弊害　公共團體經營大規模的生產事業，由社會連帶說之哲理觀之，殆屬當然之事。即由中國現狀言之，當此國外資本主義滔滔奔來之際，吾人若不謀所以抵禦之方，則數十年後吾人殆非變爲純粹的經濟上之被

朘削階級不止。此非危害也，蓋外國人投資及尋覓銷場之心理固如是，而亦經濟學上資本之法則則然也。我對於此點，平素常嘆爲病勢已深，無可救藥，唯有預測中國民族全數變爲經濟的奴隸之日期，依國際的勞動團結之手段，爲未雨綢繆之計，以期在既蹶之後，早日重起。但由盡人事以待天命之哲理言之，則鼓吹於憲法上規定由公共團體集中生產手段，自行開發產業，以爲抵抗，亦未始非無法中之一法也。

（九）省憲中應規定衛憲軍之設立及組織，國憲中亦應規定關於抽調各省衛憲軍，編練聯合衛憲軍之方法　現今國人皆痛恨軍閥及土匪兵之禍國殃民，而競主張裁兵，斯固有甚充足的理由，我亦表贊同之意。然處現今之世界，實不可以有國而無兵，尤不可無能戰之兵，而在經濟上已無可救藥之中國，尤不可以無具有實力之兵。故我雖贊成裁無用的土匪兵，而從政治上觀察，仍主張訓練可與現世界上各國一般兵士對抗之兵，蓋不但兵不可終弭，而且欲消除或改良國內現在的土匪兵，亦非有可稱爲兵之兵不可也。我以爲從中國政治及經濟之現況及將來的推測考察之，各省省憲應規定衛憲軍之設立，其入隊者應以高小以上畢業者爲限，使受軍事教育及中等職業教育，期能打破現今以兵爲業之觀念及事實，以爲逐漸改良地步。此種軍隊，謂爲省防軍，則嫌義過於狹，謂爲國防軍，則又嫌過於寬泛，故寧謂爲衛憲軍，以期引起一般尊重憲法之念。國憲中亦應有抽調各省衛憲軍，編制聯合衛憲軍之規定，以期消滅現今各省兵士間之不良的感情。此種軍隊目前自可與現今的武人所有之兵士並存，且不妨倣照從前綠營與新軍之關係，使其各有所司。蓋一則猛進的改革，往往發生阻礙，二則此種軍隊之目的，本在用於國際的勞動軍戰

線成立之日，爲期尚早，爲數應多，現不必急急也。

（十）高等學術機關須由國費或省費支持，且須使其獨立並應規定於國憲及省憲　此不但在學理上應如是，即從中國民族之將來言之，若不由學術上奮發有爲，急起直追，則雖有極佳良而且多量的人力，及經濟力，恐亦將受他族的種種壓迫，而終於不能生存，故高等學術之獎勵，我以爲較初等教育之普及尤爲重要。

（十一）基本的自由權應爲絕對的，且應規定於國憲　基本的自由權之重要，在現今殆已爲自明之理，無待深論。然返觀民國以來之實際情形，則此種自由權，雖載在約法，殆屬有名無實，且天壇憲法草案，乃至在名義上亦欲加以限制，可謂不鄭重之甚者矣。故今應仍使爲絕對的，並規定於國憲之中，以大其效力，且表示與全聯合國中之各區人民相共之意。

（十二）國憲及省憲上應以明文規定婦女與男子有同等的公民權　此點在哲理的觀察點上，固爲不待論之事，即在第二第三第四第五各觀察點上，亦當然有充分的理由，國內賢達已經公認，不須我贅言也。

以上十二點爲理想的中國憲法之基點，以此爲基礎，而施以立法的技巧，則可得具體的憲法條文。

四、具體的國憲擬案　缺

五、具體的省憲擬案　缺

（著者附識）以上四五兩段，在本文之構造上，爲一種結論，似不可少，且我於拙著憲法學原理講義上，本擬有理想的國憲及省憲之綱領各一通，後者作爲四川省自治組織法草案，曾於去年二三月登北京晨報，則錄而公諸世人，似亦無礙。惟此次東方雜誌係徵文性質，誠恐冒舊貨充新貨之嫌，又以爲其案實尚未達成熟確定之域，故從缺略。好在鄙人現在之主張與去年之上張，並無大差，望熱心之讀者取前者而觀之，幸甚。

（著者又識）此文全稿未成而値我妻染受猩紅熱，我護病人入醫院者月餘，以致中途輟作，久未能續。我友剛君鐵生，受東方雜誌主任之託，頻來催我續成之，故我不得不更事續作。然當初之意興，已經消失，且已成部分之稿，又在上海，不能參照，故續稿中之氣調，體例，及詳略等，難免不有與前稿相異之處，敬乞讀者原諒。

Tendencies Toward A Democratic System of Education In China

英文

中國教育之民治趨勢

一冊定價一元五角

本書申述中國教育上之變遷一切均據事實立言並將各種有益於主持此項變遷者之建議分別參入凡中國政治社會及經濟上之改革以及中國進步所以遲滯之原因苟於中國教育上之趨勢認為與有關係者莫不加以探討讀之可以洞知中國社會與教育建設上改觀之程度及其成就之大概

莊澤宣編

上海商務印書館發行

制憲問題底理論和實際

孫幾伊

一 引論

我們討論制憲問題，首先要承認一個事實，便是民國二年底國會在十一年繼續制憲，因此我們的思想與事實是衝突的。在這種情形之下，我們無法兼顧，不是發揮個人的思想，便是遷就現存的事實，我熟權於此二者之間，以爲與其唱兩聲高調，不如說幾句實話。

通常照我這個題目，應當先說對於制憲問題種種主張底理論，然後本此理論提出具體的方案，是謂實際。現在卻不能這樣循規蹈矩地組織。本文是以理論爲賓，實際爲主，凡實際與理論絕不相容的主張，惟有存而不論，故本文所謂實際，非一種理論的具體方法，而是一種現存的事實。所謂理論，非一種條文底說明，而是一種個人的思想。例如憲法底修正，在理論上應屬於主權者，民主國底主權者應爲國民，（憲法案也是如此規定，）國會雖爲國民代表，但與國民究非同體，現在已是國會制憲，恐怕將來關於憲法修正底規定，未必能付於人民全體，在本文中只得存而不論。又近日國內思想混亂，高談共產主義……大有人在，此種思想決不能爲憲法所容納，故本文亦存而不論。若然，則我文應名爲制憲問題底事實論。然本文中又有數點認爲非打破現狀不可，仍不得名爲事實論，故命名爲制憲問題底理論和實際。

一 人民自由權

近代各國憲法底成立，大抵是一種生活鬬爭底

結果。例如英國當約翰王朝，王權過大，貴族和人民不能生活於王權之下，於是起而相抗，結果遂發布大憲章。有人說大憲章只有二個要點：一，凡徵收租稅，不可不經國民底承諾；二，一國人民非依他們的同等人民所組織的裁判，不得處禁錮或罰金。那時人民生活簡單，對於政府關係淺薄，——只有納稅和訴訟底關係，——所以一度鬬爭底結果，所得不過如此。近代人民生活複雜，對於政府關係日深，不但後進國底憲法多有詳密的規定；就是英國也有權利請願和權利法典繼續發布，以及種種改革案底成立，這都是不斷的生活鬬爭底結果。又如獨立宣言書，在美國憲法史上當然佔一頁重要的紀載，他的內容，「所謂人類生而平等，」「天賦權利，」「生命自由及幸福，」「政府非為政府而組織乃為人類欲確保此項權利而設」……都不外乎要求人民生活底安全。從這些例子上我們可以歸納起來說：

一國底憲法，是一國內個人與個人，個人對社會，社會對個人，社會與社會間共同生活底基本的法律。

所有憲法底內容，如國家組織底體制，各種國家機關受信託的權限以及權底行使底方式，都應本於適應共同生活的意義來規定。

自然憲法上關於人民自由權底規定，最與人民生活有關，所以我要首先提出討論中華民國憲法案用逐條列舉的方法，規定人民底自由權，在當時憲法起草委員或自以為詳盡，然而從我看來，卻等於零。憲法案關於人民自由權底規定，最大一個弊病，就是一律設定範圍。所以凡關於規定人民自由權底條文，一律用「非依法律不得……」字樣，現行法律如治安警察法，出版法，幾將人民自由權剝奪淨盡，我便是身受痛苦的一人，現在用被害人底資格來主張權利，很覺親切有味，並可證實我自由權

最與人民生活有關係之說。因爲我個人既曾因約法上自由權底不確定，以致身受痛苦，推諸他人，必有同感；可見我們生活在一國家下，不是法自法，生活自生活，法與我們的生活有密切的關係。惟其有關，所以我們對於現在憲法問題，不應取旁觀的態度，應取「將順其美匡救其惡」的態度。但是我並非激於感情，我深信憲法完成以後，現行的治安警察法，出版法等，在所必廢；然推憲法案條文底意義，此等法律，雖經廢止，必別制法律，以設定自由權底範圍，又可斷言。若然，法律雖或不同，自由權有制限則一。不知自由權有應制限的，有不應制限的，如思想及言論的自由，選擇職業的自由，集會結社的自由，皆絕對不應制限（說本穆勒 John Stuart Mill）。約法於營業的自由，言論著作及集會結社的自由，書信秘密，居住遷徙的自由，信仰的自由，均不設制限，憲法案卻一律加以制限；並且這種制限，無論何時都存在，不是一種緊急時的制限。本來制定憲法有三條件：一，範圍要廣闊（Breadth），二，文字要簡潔（Brevity），三，意義要確定（Difiniteness）。憲法案關於人民自由權底規定，所有「非依法律不得…………」云云，都犯了意義不確定的弊病。

憲法案列舉人民自由權，計八項：一，身體的自由，（第五條）二，住居的自由，（第六條）三，通信秘密，（第七條）四，選擇住居及職業的自由，（第八條）五，集會結社的自由，（第九條）六，言論著作及刊行的自由，（第十條）七，尊崇孔子及信仰的自由，（第十一條）八，財產所有權不可侵。（第十二條）我以爲此八項自由權，（財產所有權姑不置論）有絕對不應制限的，如選擇住居及職業的自由，信仰的自由是。有應受緊急時的制限的，如通信秘密是。有應受緊急時及刑事法典的制限的，如言論著作及刊行的自由，身體，家宅（卽住居）及集會結社的自由是。

照我上述的主張，人民自由權應受制限的，也只限於二種情形：一，緊急時，二，抵觸刑法時；前者是戒嚴法，後者是刑事法典，在憲法條文裏應當明標出來，不應籠統地用法律一詞來代替。固然憲法需要一種彈性，使實施時可以有伸縮餘地；但這種彈性，只適用於各種國家機關底權限底規定，不適用於人民自由權底規定。

憲法案關於人民自由權底規定，還有二點是矛盾的。一，第十一條把尊崇孔子和信仰自由並列，假如承認孔子是個教主，尊崇孔子就是信仰孔教，早已包含在信仰自由裏，何必明標尊崇孔子四字？又或有獨尊孔教底意思，那嗎，又與信仰自由不相容。反之，假如不承認孔子爲教主，那嗎，這尊崇孔子四字簡直是無意義。二，第十二條與第十三條間二讀會增加一條，『中華民國人民之自由權，除本章規定外，凡無背於憲政原則者，皆承認之。』推當時提修正案底用意，無非是擴張人民底自由權。然前邊既用列舉的方式，忽然加入這樣一條概括的條文，不免「自亂其例」。且憲政原則一詞，異常籠統，這種籠統的規定，等於不規定，那嗎，與原來擴張人民自由權的用意，也不合了。據我看來，原案列舉的入項自由權，固不免疏漏，大體却已可以包含人民應享的自由權了。例如各國憲法有規定教育的自由的；這教育的自由有二意義：一，是從事於教育的自由，二，是教育的方法不受制限。憲法案雖沒有規定，但前者可包含於擇業的自由內，後者可包含於言論著作及信仰的自由內。還有一層，人民自由權所以取列舉的規定，是一種例示的意味，不是一種限制的意味。不能說不在列舉範圍以內的自由權，人民便不能行使。所以我主張如果認原案爲疏漏，應當於第十二條後，再列舉自由權若干項；否則維持原案，（我前邊所主張修正各點自當別論）毋庸加入

這一條。

以上所討論的，限於人民自由權，只是人民權利的一部，不是人民權利的全部。如論人民權利的全部，那嗎憲法案就疎漏得多了。例如經濟的基本權——生存權，勞動權，勞動收益權，——完全沒有規定。我以爲憲法案起草於民國二年，這種事實不能否認，現在除却推翻全案另行起草，如提出這種問題來討論，可以引起糾紛。並且人民生活的實際，是不是有這種權利的要求，還是疑問。本來人民的權利，都是自已要求來的；如人民本沒有這種要求，法律上雖則規定了，也只是具文，如人民確已有這種要求，憲法上雖無明文規定，還可讓省憲法來規定，以爲救濟。所以這個問題在本篇內便存而不論了。

三　議會政治如何

近來有許多人，——尤其是許多政論者——對於制憲問題主張勞動神聖，女子參政，……這種主張，本也是我所贊同的。但是與制憲問題，關係甚淺。我們大多數國民現在生活上所感的苦痛底原因，是在於女子不參政嗎？是在於漠視勞動者的權利嗎？而現憲法案的要點也不在這些問題上，全部憲法案的精神只是一個議會政治。

議會政治利弊如何，前人都已討論得很詳，我所要討論的，只是議會政治是否合於我國，請先說明我所謂議會政治是什麼？

政治制度底分類，因各人的觀點不同，所以有各種不同的分法。我是依據白郦斯教授（Professor Burgess）的分法，白氏在他的政治學與憲法（Political Science and Constitutional Law）裏用四種標準來區分政制。第一以政府與國家是否同體爲標準，分成直接政治與代議政治兩種。第二以政權底分合爲標準，應用這個標準的第一變化，分成集

中的政治(Centralized Government)與二重的政治(Dual Government)兩種;應用這個標準的第二變化,分成凝一的政治(Consolidated Government)與對等協作的政治(Coördinated Government)兩種。第三以握政權的人或機關底產出方法爲標準,分爲世襲政治與選擧政治兩種。第四以立法部對於行政部的關係爲標準,分爲總統政治與議會政治兩種。

擧實例來說,英法意比丹麥瑞典等,都是議會政治,美國是總統政治。以人家的成績論,英美各行其是,各有各的好處,但美制確有一日之長。因爲議會政治一定要有兩大政黨對峙,否則不足以維持政局底安定,法國因多黨的緣故,以致於過去三十年中,共有四十多次內閣更迭,卽可爲證。我國簡直是沒有政黨,預料將來的趨勢,亦決不會有兩黨對峙的事實,這便是運用議會政治的一大缺點。而況我國過去十一年間,政治上最大的禍源,就在議會政治。我知道一定有人駁我,以爲我國並未實行議會政治,其實不然,約法的精神也是議會政治,袁世凱時代姑置不論,當民國五年國會第一次恢復,一輩議員在上海時,就互相爭奪政權,既有爭奪,自有得失,因有得失,遂逞意氣,最後遂致復辟之禍,糾紛五六年。現在國會第二次恢復,這種爭奪政權的現象又來了。假如不是議會政治,議會自議會,行政部自行政部,在行政部用不着顧慮到議會的態度,更用不着疏通議會,在議會自知不能容喙於行政部,也省了許多爭奪分配,可以專心於立法事業。但是我並非攻擊國會,只是攻擊議會政治,美國也有康格雷,但因非議會政治的緣故,所以便沒有這種議會中人爭奪政權底現象,這很可以證明議會政治不適於我國。

當民國元二年時,曾有人主張美制,但那時論點,

偏重在內閣制總統制，沒有提到議會政治與非議會政治這一點。又適值袁世凱執政，大家惟恐袁氏利用美制，以便私圖；到民國四年，約法會議又一度採用美制，因此大家談虎色變，竟不敢再說美制，一說美制便以為行政權不免過大。實則不然，最近歐戰，英法等國——議會政治的國家——行政當局，大概多是議會中的領袖，然而當時當局所訂密約，多有為議會所不知。反之美國——總統政治的國家——威爾遜所手訂的和約，參議院不予批准，威氏惟有聽其自然罷了。如在議會政治的國家，遇到這類事情，不但平時有多數黨為當局的奧援，臨時當局還可用許多手段以求通過。兩兩對照，行政部的權力究竟是行議會政治的國家大呢，還是行總統政治的國家大呢？

照此說來，我們對於憲法案不提修正便罷，如提修正，決不在這些勞動神聖，女子參政……底加入，而在政制的改造。因為政制不良，政治狀態無從改善，我們日常生活，又無一不與政治有關，十一年來身受的苦痛已多，所以不能不迫切地要求改造政制。而在憲法案中所應改造的政制，厥有二點：一即改議會政治為總統政治，如上所述。一則改集中的單一的政治為二重的對等協作的政治，此當於下文另詳。

我雖不以議會政治為然，卻並不反對代議政治。從前代議政治是對於專制政治而言，現在照白氏的分類是對於直接政治而言。我國內思想界確有懷疑於代議政治而傾向於直接政治的人，例如有人主張直接立法，便是明證。但是我對於這種主張是否適於我國，不免多所懷疑。從前有人論國會底缺點，以為一法律案的成立，不知費幾許調查，經幾許研究，國會乃為黨派的，一部分人的，甚至於個人的利益，濫予修正。且國會議員底選舉，本不全以學

識爲標準，議員中富於立法的專門智識底人爲數寥寥，對於一法律案底良否無判斷的意思，亦無判斷的能力，故國會於立法事業亦不甚適當。（說本耶律芮克Jellinek）推論此說，則人民直接立法，自必更較國會立法爲不適。再把直接立法中底直接複決權一點來說，我以爲歐洲諸國如瑞士等，及美國各州雖有實行此權的，但在我國，實有許多窒礙。假如有一法案，須付北京人民直接複決，據警廳調查北京人民將近百萬，將來實行普選，公民至少當有五十萬，五十萬人當然不能在一地方投票，自無疑義，勢不得不分區辦理。假定分爲百區，（北京現在警區是二十區）每區五千人，以現在論，要在北京找一百處能容五千人集合的場所，實不可得。若在鄉僻人數或較都會爲少，但交通不便，集合尤難。且在五千人集會中，如欲說明此法案內容，雖有傳聲筒，恐亦無人有此好嗓子，可使五千人都聽到。而況羣衆感情，最易激動，要在這大集會中，能夠得到對於一法案贊否（僅限於贊否並非討論）底真確意見，當然爲不可能。湖南已實行總投票，我不知當時如何辦理，凡此種種懷疑諸點，我甚望主張直接複決底人們有以解答。我此時所以不主張直接政治而主張代議政治，也正以此種種懷疑故。

四　省與中央的關係

民國六年憲法會議論爭最烈的一點，就是地方制度。但當時論爭各點，到現在差不多都已不成問題，當時爲集權分權的論爭，現在已一致趨於分權。憲法審議會業已可決省得自制省憲，此後各省政府當然與中央政府同爲受權於憲法，而非受權於中央，一省政府對於中央政府及他省政府，純然獨立，但與中央政府及他省政府彼此互助而已。此種政治，如我上所稱引二重的政治，對等協作的政治，

質言之，卽爲聯邦制。

固然現在有許多人不承認省得自制憲法卽爲聯邦制，但我以爲在單一國之下斷不容地方自制憲法，例如英國愛爾蘭問題爭持數十年，最後以流血革命僅得自制憲法，自有政府；將來我國憲法實行而後，各省無不得自制憲法，自有政府，如此而猶諱言聯邦，直是自欺欺人。此外尙有許多人素不滿於聯邦制，謂我國而行聯邦制，將成割據之局，此乃拘泥現狀之說；須知我國現在固非聯邦制，然而中央政令不出國門，各省軍閥擁兵截款，一如封建時代的諸侯，這難道也是聯邦制所造成的嗎？此種現狀如不打破，將來憲法頒布，不過等於具文，爲聯邦制固不可，爲單一制亦寧有幸？且爲單一制，是以一中央政府，向各省現存的十餘軍閥，收還他們所久假不歸的權。爲聯邦制，是使各省人民，各向軍閥收還本來應有的權。孰難孰易，當爲常人所能辨。更從過去的事實看來，從前中央原有的權，且下移於軍閥，今於已失之後，而欲收還，必不可能。反之，各省人民，從前在軍閥勢力之下，猶時起奮鬥，如湖南人民驅逐張敬堯，便是一例；此外各省人民，對於軍閥亦無不有此種奮鬥的願欲和能力，不過無所憑藉，是以潛伏未發。一旦國憲許各省人民自定憲法，現在所潛伏的願欲和能力，自然發洩出來，那時各省人民驅逐軍閥，爲勢極順。試看近來一二軍閥，初欲利用省自治的名義，以抗中央；然發動以後，民氣蓬勃，結果適以自縛，乃乞援於他軍閥，甚或仍乞靈於中央以自固。故知聯邦制乃最不利於軍閥。我是以敢言聯邦制不但不致造成割據之局，且可打破現有的割據之局。

現在憲法審議會雖已可決各省得自制省憲，但我以爲省憲內容，如各省政府底組織等，當悉聽各省自由，不應另有所規定。所必須規定的，僅爲省與

中央底關係。此點憲法審議會已可決「省權取概括的規定」及「規定省憲原則」二項。茲分論於次：

第一，近代聯邦國，如德美瑞士等均於中央底權限，取列舉的規定，地方的權限，取概括的規定，惟加拿大則反是。此點載雪憲法論附錄二有一段極明瞭的敍述，錄之如左：

「加拿大聯邦政府的政權是無限的或不明定的，邦或省的政權是有限的或明定的，並且實是明定於狹小的限度以內。（參觀加拿大憲法第九十一九十二條）

「從聯邦的觀點一方面加拿大的憲法和他方面合衆國或瑞士的憲法中間，這是根本的不同。

「加拿大國會於一切沒有專歸省立法院的事項，都可以立法；省或邦的立法院，只能於專歸省立法院的某幾種事項可以立法。反之，康格雷

或瑞士聯邦議會只能於憲法上賦予給他的一定事項可以立法；邦或州保留一切爲立法或別種方法所實行的權沒有被憲法從邦或州分別取去。」

最近張君勱君爲國是會議擬一憲法草案，即依據加憲，並有解釋一文。張君主張中央權限與省權均須列舉，我以爲此點並不重要。但張君文中確有一要點，即「標舉原則」之說是。張君於中央權限，標一原則曰：『全國之事由全國立法或執行之。』於省權標一原則曰：『省之事由省立法或執行之。』我觀美憲等列舉中央權限，恰與我上述列舉人民自由權相反。後者是例示的意味，前者是限制的意味，既爲限制，則列舉的條文中，倘有疏漏，必貽後來許多爭議；張君「標舉原則」之說，即足以弭此爭議。但此於省權取概括的規定不發生問題，因於中央權限既明標一原則，以後中央與地方發生剩餘權爭

議時，卽可依此原則判斷爭議中之剩餘權，應屬於中央，抑應屬於省。故我主張憲法規定中央權限時，於列舉的條文前應標明中央權限底原則；卽讓一步，至少須於列舉的條文後補足一條『其他屬於全國事項……』。

第二，我們所以主張省得自制省憲，實係反對立法集權，卽反對以一種法律通行全國，限制各省自由發展的能力。我以爲今後各省苟於不抵觸國憲範圍以內，一切新制度皆可自由試驗，同時又不致因試驗此種新制度，而妨及國本。惟然，國憲對於省憲內容，不應多所限制。現在規定省憲原則一項，是否含有此等限制的意味，在此項規定未起草前，無從懸斷。但據我想來，此項決議雖用「原則」一詞，實則必爲一般的內容。若僅眞爲「原則」，那嗎，不抵觸國憲範圍一條件已足以包舉無遺，例如國憲規定爲私產制度，省憲自不得爲共產制度底規定，國憲規定爲民主，省憲自不得爲君主底規定，……此外還有什麽原則可以規定？至於政治組織，則國憲所規定的，僅限於中央政府，不必推行於各地。例如英國之威爾斯蘇格蘭與愛爾蘭均不必有同一的政治組織。我前邊所說新制度底自由試驗，亦係在不抵觸國憲範圍以內，例如美國國憲並無直接發議權直接複決權及免官權等規定，但各邦憲法卽有此種規定，故我以爲國憲對於省憲有此不抵觸國憲一條件已足，毋庸再規定省憲原則。

此外尙有縣制一問題，應附論於此。我以爲國憲對於縣制，只須確定縣底地位，並規定縣制底原則。因我國一省通常有五六十縣，各縣情形不同，萬不能以一種縣制，通行全國各縣。故不但國憲對於縣制不應爲詳密的規定，卽省憲亦無不然。我以爲縣之地位，一面雖爲自治團體，一面又爲國或省底直接或間接的代理者。至縣制底原則，第一，應聽各縣

人民有自定縣約之權，此在美國各邦下底各縣，多已實行，但縣約須得省立法院底批准。第二，須確定縣底財源，此點最關重要，因縣與人民較爲直接，故徵稅等事，有委託於縣去代理的必要，同時又須辦理本縣底自治，任務至爲繁重。如不將縣底財源確定，則必僅僅霑沐省中若干行政經費底潤澤，事事仰承省政府鼻息，於本縣人民底福利——縣底自治——必不能有所發展。以上兩點，就消極方面說，是防止省底集權，從積極方面說，是發展縣底自治。

五　兵制應加入憲法

各國憲法有規定兵制的，如瑞士，比利時等是，綜合看來，大抵採用民兵制度底國家，多有兵制底規定。我國憲法案，除規定「人民有服兵役之義務」「大總統爲民國陸海軍大元帥，統率陸海軍。陸海軍之編制以法律定之。」兩條以外，無一字關於兵制底規定。推起草員底用意，大抵以兵制關於國防，應因時制宜，故讓諸法律。但我以爲制定憲法，有一原則，即憲法應建設於大多數人民意志之上，本此原則，現在大多數人民有一最明顯的意志，即反對督軍制度。現在制定憲法，如能改革現在的兵制，那嗎，督軍及類似督軍的制度，自然廢止。惟規定兵制須有詳慎的研究，本篇未敢提出具體的條文。我是以讓一步，主張在憲法附則內規定一條：

「自憲法公布之日起各省督軍或總司令均廢止之。」

各國憲法往往規定自憲法公布之日起，廢止某項法律或某項法律之一部。惟我國督軍制度，並無法律規定，總司令亦然，督軍底根據是命令，以法律且可變更命令，憲法自然更可變更命令，此在法理毫無可疑。或以爲此等規定，萬一不生效力，反損憲法威嚴。實則不然，比利時於一八三一年，脫荷蘭獨

絆而獨立，當時法國助比，比又介於强國之間，故一面要求英法俄奧普五國承認她的獨立，並爲永久中立國；一面於憲法規定『外國軍隊非由於法章不得從事於比利時之事役，不得侵佔及經過比利時土地。』試思此等限制外軍的規定，能有什麼效力？推當時此等規定底用意有二：一，全國國民深感外軍壓迫底苦痛，即如我上所云基於全國國民底意志，故有此條規定。二，憲法係爲建國大計，苟有妨害國本的事實存在，當然必須廢止，有效與否，全視全國國民擁護憲法底誠意與力量如何爲斷，故不妨有此條規定。比國雖迭經外患，憲法公布之明年，荷兵又入比境，法因援比，亦出兵於比，然比卒能退荷兵，法兵亦自撤退。最近歐戰德兵又入比境，比雖敗績而不肯屈，終退德兵。然則比憲未爲無效；且以擁護憲法故，愈增國民的敵愾心。現在我國督軍究與外軍不同，同屬國民，尤有服從憲法底義務，當然不敢冒違憲的大不韙，以自絕於國民。而況督軍制度既爲全國國民所厭棄，又足以妨害國本，果何所顧慮而不爲廢止？或謂憲法決不承認督軍制度，將來憲法公布而後，督軍制度當然廢止，毋庸明文規定。不知憲法案明明白白地說『陸海軍之編制（即兵制）以法律定之。』那嗎，此項兵制一日未規定，督軍制度即可一日存在。因爲將來規定兵制，有沒有督軍制度，尚在未定之天，我們只可說督軍制度在法律上無根據。在我法制未備的國家，不能因法律上無根據而否認已存的事實，故不如明文規定廢止督軍制度，較爲確實。我望全國法律家軍事家能提出具體的兵制案，請求加入憲法，使督軍制度自然消滅，以造福於國家。即或不能，亦望全國國民一致主張於憲法中規定廢止督軍或類似督軍的制度。

六 結論

綜前所論，共爲四點：一，確定人民自由權。二，廢議會政治代以總統政治。三，廢集中的凝一的政治代以二重的對等協作的政治。四，廢止督軍及類似督軍的制度。此四點又有三共通原則：一，全國思想界確有此等思想存在。二，人民自由不確定，議會政治，集中的凝一的政治，督軍制度，均爲過去十一年底禍源，人民身受痛苦，又經國內所謂智識階級鼓吹宣傳，已漸成熟爲一種人民公共的意志。三，實際的可能。

除此四點以外，憲法上可討論的問題尙多，例如總統選舉問題，憲法修正問題，均關重要。但此兩點我曾思索累日，結果均陷於斷潢絕港。我前既反對議會政治，對於現在法定的國會議員組織大總統選舉會，及憲法會議，當然不滿。而大總統應如何選舉，及憲法應以何種方式修正，迄無適當的解答，只好存而不論。

本文根本的思想有二點：一爲主權在民，一爲分權。但有時遷就事實，不免牽强，如我主張無論中央或地方底權均爲憲法所賦予，倘係國民制憲始合於我主權在民之說，但現在國會制憲爲一事實，故我說不免缺陷。又如我懷疑於直接政治，亦微與主權在民說不合，然現在中國國民是否有運用直接政治底能力，亦爲一事實，故我對於直接政治，亦僅以懷疑爲止。至於分權說則較切實，故我不但反對集權於中央，並反對集權於省。總之我這篇文章，只是誠實地說我所要說的話。

依基督救國主義擬商權之憲法要點

佐治徐謙

余個人對於草創中華民國憲法之主張，其中頗有前後不同之處，其要點可分三時期以述之。茲篇所注重者在第三時期之主張。惟余之見解何以有前後之殊異，恐時人莫知其故，爰幷記前兩時期主張之要點，而說明余思想變遷之理由，惟覽者詳之。

第一時期：此時期為余同王君寵惠草憲法芻議時期。(民國元年冬及二年春)所主張各點除聯邦制外，大抵從學理之研究而來。其要點如下：

(一)共和聯邦折衷制　此制為辛亥之季及民國初元之始余與國民共進會（合組國民黨之一團體）同人所主張，撰有商權書，蓋斟酌美之聯邦制與法之單一制而折衷之，除立法司法由中央政府統一外，行政則取分權而定省制。其內容詳原書，與憲法芻議地方分權取列舉主義者不同（此王君之主張）。

此點因有說明之必要，故略加說明，以下各點則否。

(二)政黨政治，

(三)議會政府，

(四)集會須有法定數，

(五)內閣制，

(六)總統無解散國會權，

(七)反對勳位勳章及一切特殊稱號，

(八)審計獨立，

(九)非特別裁判,

(十)剛性憲法。

第二時期: 此時期為余草憲法補苴時期。(參預護法時期) 所主張各點多因事實上之經驗而來,其要點如下:

(一)除平定變更國體之叛亂外,對內不得用兵;

(二)國會被非法解散時,應有非常集會法;

(三)規定違憲罪;

(四)取消優待條件,並剝奪愛新覺羅氏之選舉被選舉權;

(五)國會應實行議決租稅權;

(六)總統非元首;

(七)嚴定戒嚴法之限制;

(八)國防軍以二十師為限,不得駐防各省;

(九)規定人民參預司法。

第三時期: 此時期為宣傳基督救國主義時期。(始於民國七年,直至於今,下逮來茲) 所主張皆依根本信仰而來,即依基督救國真理發為憲法上之主張。其要點如下:

(一)人權非法律所賦予,並不受限制。 憲法固所以定國家之組織,顧未有國先有人,且既有國亦必須有完全獨立之人,為國之要素,故憲法以保障人權為最要。乃普通觀念視此為照例文字,於憲法案上不過鈔襲成文而已。殊不知世界憲法於此有一從同之誤點:大抵規定人民在法律上為平等,依法律享各種自由。其背於真理者有五(一)不知人權非法律所賦予,乃人格所自有;(二)雖規定人權於憲法,實無異以法律取消憲法;(三)僅承認法律上之平等自由,不審表示事實上不平等不自由;(四)誤以人權與國權有抵觸,故加以法律之限制;(五)不知人權不受限制。依以上種種觀念,故憲法應保障完全之平等自由。至刑法及其附屬法,乃另

一問題，並非限制人權。蓋依真理，人權非無罪之人不能享受。此罪之範圍甚廣，刑法上之犯罪乃其一部分。犯罪之人依法不能享受平等自由權，與憲法之保障人權兩不相涉，無庸顧慮。

（二）人權祇許擴張，不容縮減。　人權固由真理而來，惟歷史上受橫暴武力之剝奪，故尊重人格之人，必起革命以爭之。革命之結果，卽在享受人權。如享受者仍不完全，則必須逐漸擴張之。今吾國非獨武人敢於蹂躪人權，而司法官亦敢於縮減人權，實爲荒謬。例如刑事訴權爲人民歷史上之旣得權，而日本法學派之司法官，竟敢根據日本法之公訴權，縮減人民刑訴權，此不能容許者也。

（三）人民因反抗違憲之武力壓迫，有罷稅，罷工，罷市之權。　自總統以及一般文武官，本爲人民僱傭以辦理人民之公共事務者，或謂之爲一種腦力勞動者，乃因據有事權，一旦用以蹂躪僱主，或欺凌其同工者。故憲法上不可不預防此等野心之暴動，而保障人民之革命權。革命昔用武力，今則改良革命，祇用消極的方法，大約已足解決內亂問題矣。

（四）開放人民自衞權。　今人只知言自治，其實自治乃與官治對待。因人民覺悟不應受官治，而又未能完全脫離官治，故只爭得一部分，謂之爲自治，而其細已甚。在吾國卽此小部份亦屬紙上空文；不過定一自治法規，設一地方議會，指定若干議員而已，於人民要無關係。而真自治則不然，是爲人民之自衞。人民之所患爲兵與匪，非有以自衞不可。自衞之要點有二（一）自行編練民團（二）自由攜帶武器。（至民團之編練法，及武器之置備法，另有研究，非茲所詳。）如此始足以禦兵匪，而防外患。

（五）教育完全免費，並極端擴張教育費。　欲從速造成健全之國民，以救吾國之危亡，除極端振興教育，無第二法。普及教育固應免費，然以新覺悟而

官，則國家負有教育國民自小學至大學之義務。不過小學畢業後，不必再事強迫，但對於國民願再入中學及大學者，其應免費則一也。教育費應極端擴張。人但知求麵包革命，而不知求教育更須革命。倘國民皆以要求教育為理由，而反對軍費及政費之過多，殆無人敢謂為不然也。

（六）非政黨尤非一黨專政。　政黨之為物，今世之人已有知其為不必要之覺悟。余昔以為行代議制非有政黨不可，今始知代政黨者為信仰上之結合。世界各國政黨，雖較善於吾國，但亦莫不有其黑幕。蓋政黨莫不以取得政權為目的，卽莫不以黨為前提，而國反在次位。至吾國之只知有黨不知有國，只問黨見不問是非者，則更為有害而無利矣。歐美各國皆行政黨政治，而今之俄國則有異，世之詆之者曰過激黨，或謂之為多數黨，要皆未得其眞相。一言以蔽之曰，一黨專政而已。政黨政治者，一國內同時有二以上之政黨存在。不過在政治上因人民之贊否，互相起伏，或執政，或在野，迭為進退。故雖有黨見，尚可互相監視，互相競爭。至一黨專政則不然，國政專由一黨把持，絕不容他黨之存在。其黨徒無論如何衆多，在國民中必為少數。少數之人在政治上肆其壟斷，使多數人之意見莫由發抒，其弊害何可勝言。觀於普魯士新憲法國務員就職宣誓不偏袒政黨，（第五十六條）則其為非政黨大可見矣。

（七）非國會制憲。　國會為普通立法機關，以之制定憲法者，世界新共和國先例殊不多見。近如俄之蘇維埃把持制憲權，實為一黨專政之結果。不幸吾國約法卽抱此見解，遂規定第一屆國會之特權為制憲。顧兩院議員除少數健全分子外，其餘罪證及劣跡莫不昭彰：或附和帝制，或造成禍變，或受金錢役使，或願武力解散，或私德不修，或人格墮落，信用早已掃地，何堪使之制憲？卽以天壇憲法案而論，

多係迎合袁世凱之意旨本無成爲國憲之價值。今尙欲固執二讀會通過之成見，又迎合武人之意以定省制，不過成爲一部議員罪狀史而已。故議員苟有悔禍之心，急宜修正約法，將制憲權還諸國民憲法會議，切勿以非驢非馬之憲法再貽國家以若干部之禍患，此則余所竊祝者也。

（八）應使憲法爲柔性。 柔性憲法易於修正，吾國人憲法上之習慣未深，其經驗亦缺乏，欲使憲法一成而不可變，實非所宜。況世界潮流日新月異，吾國文化雖稍緩，要不可不急起直追，故憲法之修正必須使之比較的容易。至一度制定後，苟行之而善，雖爲柔性，亦非不逞之徒可任意推翻，固無根本法時時動搖之患也。

（九）立法行政合一。 國權本不可分，分之爲立法行政司法三權者，並非永久如是。英之立法行政本已溝通，而今之俄國則立法行政完全合一，至土耳其之新憲法，雖司法亦屬合一，可見世界法例之趨嚮矣。立法行政之分，本因民權伸張，抵抗君權而起。至共和國立法行政人員，皆由人民選舉而來，並非所在機關不同，其人必須處於對敵地位，一若演劇然。實則並無分立之必要，徒使政治上之進行遲緩，且常生衝突，果何利乎？故可參照最新憲法而使此二者合一也。

（十）改一院制。 民國草創之始，一切制度大率鈔襲他國成文，毫未加以思索，如國會之兩院制，卽其一也。自多數立法例觀之，采用一院制之國頗少，何以吾國不能從同？不知兩院制大抵從歷史而來：在君主國人民與君主爭權，故君主亦特設一貴族院以爲抵制；在聯邦國因各邦自有主權，故於國民代表之衆議院外，復設一各邦代表之參議院。今吾國歷史上本只有一資政院，而肇造民國，亦未行聯省制，乃猶昧昧然採疊床架屋之兩院制，徒使國民

增加負擔，議事玩時廢日，其害孰甚！或謂今後制度如採聯省制，則將如何？不知全國議員本由各省而來，尙何有於省另派議員之必要。德美之法本不甚通，不過顯明其有若干省主權者而已，在吾國實無此必要。

(十一)集會無法定數。　集會法定數之限制，他無好處，徒爲少數黨操縱議事之武器而已。十年來國會之往事，無非因法定人數不足，種種搗亂由此而起，立法事業頗少成績。今以救國觀念而言，國會苟無關輕重則已，否則國會爲救國之重要機關，無論有若干人到會，卽須圖謀救國。豈能因法定人數不足而坐視國家危亡？卽以國會遭武力解散而論，若無法定數，則何時何地不可開會，武人何所施其技倆，非法解散之事不將從此無有乎？

(十二)議員應本其神聖之良心自由權議事，其有甘受金錢或武力之役使者，應喪失其議員資格。　已往議員之醜歷史，無人不知，乃國會重開而此輩議員又涸跡其間，人心已死，是非安在？茲之用意，非徒爲懲罰其既往，而要在鼓勵其將來。應知良心自由之爲神聖，則何忍再以卑汚之事喪失其神聖之人權乎？

(十三)總統及議長經過一定時期後，可廢止之，改行政委員制及臨時主席。　民國而有總統，仍有君主時代之餘毒。一國並非非有一君主爲元首不可，然則君主既去，何以尙須留一替代者？吾國人觀念不明，誤以總統亦爲元首，不過非世襲，有任期耳，無惑乎爭總統者不奪不饜也。今之民國行委員制者，已非一國，可知廢止總統實無妨礙。惟議會廢止議長制者，尙未見其例。(事實則有之)不知議長之能爲惡，與總統同，去之亦無甚關係。吾國事實上既皆有無總統無議長之時，則又何憚而不廢止之耶？

(十四)規定直接民權之行使法。　今人已見及

國民有直接行使民權之必要，但國民投票及集會法，實非以憲法詳爲規定不可。吾國情形固非可以頻頻行之，惟制定憲法一問題，即今已爲最要。約法雖以此權授之國會，國會必當鑒於世界大勢歸諸直接民權。否則國會倘必欲維持二讀會通過之憲法案，將來惟有以直接民權廢止之耳。

（十五）省爲地方獨立自治團體，應尊重其法人人格。　自袁世凱倡統一之說，謂凡主張聯邦者即爲叛逆。當時民黨不察，反附和袁世凱，結果適助之稱帝。逮袁世凱稱帝之趨嚮已明，民黨始主張聯邦說以破其陰謀，然已無及。厥後袁世凱帝制失敗，而民黨又取消其聯邦之主張，他黨中亦有似此者。不謂時至今日袁世凱之遺毒猶烈。北方武人大抵反對聯省，此不過欲據中央政權以逞其野心而已。顧南方各省軍閥之主張聯省自治者，亦不過藉聯省爲口實，而肆其割據，特野心較北方軍閥爲小耳。要之民國國基不固，袁世凱與民黨當分擔其罪責。蓋袁世凱與民黨皆主張中央集權，皆主張武力統一，皆主張行狄克推多制，十年之夢猶未醒，愚亦甚矣。北方武人既繼續袁世凱之政策，與民黨之主張相同，然則正可以攜手以謀中央集權矣。無如中央只有一機關，而北方武人不能與民黨並容於中央，則政見相同，倘非戰爭不可，豈不可哀也哉？要知今茲顯著之事實已成爲地方分權，斷無再復於中央集權之理。倡聯省自治說者，雖此四字不成爲學理上之名詞，亦無合成一名之必要；但聯省制實爲今所應行。其行之之法，不過有兩塗徑：一則由中央分權於各省，一則由各省公認中央之統一權。倘民國十年來果有合法之政府而至今存在，則前之塗徑可循。惟自民國六年叛亂以來，至今無合法政府，則不得不出於後之一塗。此塗不難，只須公同招集一聯省會議，即可有成。時人將何所憚而不爲乎？省在國

法上之人格，今已不能否認。卽無武人盤踞，省亦不顯取消其人格，況吾國施治之道，非聯省則國基不固，而運用不靈乎？

（十六）應勵行打破私有制度，限制遺產，至多不得過十萬元。　私有制度爲一切罪惡之本原，人類之戰爭，人與人相食，皆由於此。惟欲打破此制度，幾有不可能之勢。試觀共產主張，徒使人類返於原人狀態，歸於簡單生活。人縱不爭，又患其惰，結果一切衰敗。俄國試驗不良，可知決非善法。至此法雖非直接打破私有制度之法，然足爲勵行之階梯，故僅限制遺產，使人之生前仍有自由競爭之希望，而死後則於定限外之遺產，悉使歸之國家，專用之爲教育費，蓋有數善焉：（一）富人不能永久壟斷產業，（二）富家子弟仍須在社會奮鬭，不致成爲廢材，（三）教育費不待他籌，而已足，（四）私有制度可逐漸完全打破。此最和平而能著大效之法也。

（十七）土地不得私有，但准許人民使用權，其欲移轉使用權者，依土地法行之。　土地國有主義，對於大地主不難處置，所難處置者厥惟小農。蓋吾國封建制久廢，大地主本屬寥寥。今雖有盤踞地方之軍閥成爲大地主者，然亦無多。一旦以憲法之定制取消之，自不虞其反抗。惟一般小農若一旦改變其現狀，則恐生種種無意識之反抗。故宜釋明吾國之田賦制，本不認土地爲私有，故加以賦稅。今只須將業主之名改爲使用者之名，而依土地法限制其買賣，則不患其有紛擾之虞矣。限制買賣之意義有三：（一）以土地爲買賣之目的物者無效，（二）得依土地法移轉使用權，（三）因移轉使用權時發生之土地增價問題，其利益之大部分應歸國家。

（十八）不施工作或并不使用而占有土地及以土地爲商品者，皆收歸國有。　土地爲國有，不容資本家據之以爲利。今之資本家或以土地爲賣買之

目的物，或購置低價之土地以待將來地價之增漲：凡此皆無勞於社會而攘取國家之利益，故爲救國主義所不許也。

(十九)鐵路鑛山，得准許民業，但不得過依法律准許之年限。　鐵路鑛山本皆應歸國有，惟吾國現尙在實業未發達時期，不得不獎勵民業？且以歐戰之例觀之，民業鐵路收歸國家管理者，營業上之狀況多不佳，故吾國此時必須獎勵民業，惟法律上定有准許之年限，則仍無背於國有之原則也。

(二十)勞工應提高其生活，使與國家及資本家分享營業利益。　勞工問題爲今世無可避免之問題，雖在吾國尙不甚烈，要不可不思所以善處之。使勞工之生活與實業之發達兩無妨礙，斯得之矣。今之思想簡單者，只知以打破資本家爲唯一之目的。不知外國已經過實業發達期，其資本家之壟斷已臻極點，故生勞工之反動。至吾國則一切富源多未開闢，除少數軍閥及富人外，尙無大資本家。即軍閥之富者與其他富人，亦不足稱爲資本家，因彼等並不能操縱社會經濟，而吮吸一般勞工之膏血也。此等軍閥富人，打破之亦非甚難。此外則爲一般小資本家，其經濟上之實力本不充足，故打破之尤屬易易。但國內之資本家打破，而國外資本家之侵略吾國必更甚。爾時吾國勞工幼稚，斷不足與外國資本家抗。徒將國內資本家推倒，爲外國資本家減少競爭之人，豈非甚愚？況東洋資本家向來細大不捐，雖勞工亦不放棄。將來多一東洋公司在吾國，即減少若干勞工人喫飯之地，則更危矣。且今之勞工只知增加工資，而不知工資制度本不良，勞工雖因罷工之結果，每日增加工銀數角，其生活問題仍不能解決，而其爲賣勞力作牛馬則一也。故欲提高工人之生活，而又無礙於實業之發展，惟有解釋資本之意義，包括土地金錢及勞工三者。是爲國家與資本家

及工人合股而成，故營業之利益亦應分配於工人，而工資則不過供給其日用飲食而已。如此則工人視營業之盈虧，與自身之利害攸關，卽使減少工作時間，而其工作必更良好，營業必能發達，而工人之利益亦多，此兩利之道也。

（二十一）保護勞動者，應注重有害身體健康及生命之工作。此條本爲世界通例，但定之於憲法者，使吾人知憲法並非專重政治問題，而所重尤在人道也。

（二十二）無犯罪行爲之同盟罷工，不得認爲犯罪。現行法律對於無犯罪行爲之同盟罷工，亦認爲犯罪，此實純粹資本主義之法律，爲世界各國所無。故護法政府已廢止之，惟其廢止之效力尚未及於全國。且卽使將來國會常會議決廢止刑律同盟罷工犯罪之條文，然亦僅屬消極之保護法。故仍須以憲法爲一種消極的規定，而後人民可得積極的保護。此所以不僅以廢止刑律條文爲已足也。

（二十三）國家對於失業者有擔負其生活之義務，但除老病外，得强迫作工。人民之所以樂有國家，立政府者，非樂其國家無事則要錢，國家有事則要命也。苟如是，無政府不猶愈於有政府乎？所求乎政府者，蓋爲人民謀生活耳。好遊惰不作工，致不能得食，此其咎固由自取。若夫皇皇然求作工，而無作工之機會，亦無作工之處所，此其咎不在其人而在政府。故凡失業者卽得向政府要求生活。惟政府使之作工，不得拒絕，倘政府無工作處所以收容之，卽自行修潔道路，政府亦須給以工資以資生活。至老與病者則當設立國家養老院及病院以收養之治療之。幼年在作工年齡以下者，倘無所歸，應受國家教養，此屬教育問題，不列於此。至婦人產前產後若干日之收養，亦屬病之一例，當置之於病院。

關於中國國憲之建議

劉文海

吾國今日之談國憲者多矣：不曰倣照北美聯邦制，卽曰採取法國法權集中制，而最近則又有人提倡二體共和制，此均非治本之建議也。法國政治學者孟德斯鳩有言曰：『一國之政府，當視一國之山川氣候爲標準』其意蓋謂世間絕無一惟一之良好政府，可作任何國家之模範。西諺曰：『此人之藥，或乃彼人之毒。』模倣他人者，可不慎之歟！

今夫英吉利之政府，固人人所公認爲世界民主主義最發達而最完備之大國政府也。然最接近英吉利者莫如法蘭西，當法國革命之後，其建立新政府也，何不倣傚之歟？此其間原因甚複雜，爲簡略計，姑就行政機關論之：夫英國之虛權君主，乃多數英人所尊崇所推戴，而民主主義亦得同時大昌其下者也。若與法蘭西以同樣之君主，法人果欲尊崇之耶？果欲推戴之耶？其君主果甘自虛其位耶？其結果果與英國等耶？此皆大問題也。

歐戰以前之德意志政府，固當時人士衆口同聲，稱爲日耳曼民族歷來未有之良好政府也。然若畀北美人以同等之政府，果有同等之結果耶？此又一大問題也。

抑猶有進者，法美固共和制之國家也。然兩國何不互取其長，棄其所短，而同歸一致耶？此亦所應注意者也。

英吉利之政府，不能爲法蘭西之標準，日耳曼民族之政府，不能作北美人之模範，以及法美政府不能同歸一致之原因，卽余所謂世間絕無一惟一之良好政府，可作任何國家之模範也。況憲法具有動性，隨時而變，是步武他人後塵者，將見其未有已期

也。故我國之言國憲者，無論其欲倣傚法美或欲倣傚一改形之匈奧政體而不附以詳細理論，是猶羨慕高加索人種之架鼻眼鏡，而强施之於蒙古利亞人也，烏乎可！由此觀之吾人乃知中國之憲法，非具一中國之特性不可；其於歐美先進諸國之憲法也，不過應引為參考證據，取其所長棄其所短而已。今試將制中國國憲時所應注意之題目列次，以與我國人討論之。

一國之制憲也，所應注意者，不特孟德斯鳩之所謂山川氣候而已，蓋無處而不應注意者也。姑擇其要者論之：

(1)中國政府之歷史與行政機關之領袖及復辟問題

中國雖數千年來寄居專制政府之下，惟中國歷來之專制君主，究不如歐西諸僭主之酷，故一般人民，於專制政體，尚乏特別惡感。加以近年來之惡劣經驗，少數人民中，不無追思既往之慨，故為中國制憲也，第一當防復辟問題發生。最好於憲法中注明：(1)使皇族永無作總統之資格，(2)於推戴皇族及帝制主義之重要人，永剝去其作選民及被選民之資格。

(2)中國人民之程度與選民權利之限制

中國人民突脫專制積威，尚乏自治之能力，若卽與之以最大之選民權利，則無資格享受，必至為政客等利用，其結果將不堪設想。惟不與之以適當之權利，則人民終無發展自治之機會，故制憲者當於選民之權利，特別保護之，惟同時應加限制，如教育限制及年齡限制等。

(3)中國之地理形勢與聯省制及軍政

中國面積廣大，山川阻塞，利於聯邦制。惟人民知識尚淺，選舉省長及他重要地方官長時，難免爭執。小而擱置行政機關，大而干戈相尋，終至演成暴徒政治，生民塗炭。但法國之法權集中制，於我國則仍不相宜。蓋法權集中制，與我國雖有歷史之關係；然我國面積較法國遼闊多倍，兼之交通遠不如其便利，假使中央任出之省長等，有病民不法之行爲，中央以道遠之故，未能隨時查明真相，因此人民之困苦，已難以言喻，其結果殆將與專制政府無異。故爲我國計，似當居法美之間，使省長爲中央任命，惟將地方自治實權放在省會掌握中，至於道尹等，則宜暫由省會提出，省長同意，而後請由中央政府任命之。

(4) 中國立國之位置與聯省制

我國近世積弱，強隣日逼，故利於團結，不利於渙散。處此時也，聯省制之大不宜有二：其一，即政治上之不宜。吾國未受高等教育者，常具省界之畛域，但聯省制實行之後，則省界之關係必更加甚，一省有外患時，他省將不關休戚矣。其二，即經濟上之不宜。我國天產豐富，必賴資本始能發展，然一省之力有限，必賴全國資本家羣策羣力，始能有濟，否則惟有仰借外債而已；是使外人操經濟上之大權，而終或陷我國於不可收拾之地位也。不特此也，聯邦制之國家，每省嘗有每省之稅則，其於國內商業之前途，令人誠有不堪設想者。

(5) 種族問題與中央政府

吾國民種有五，就民族國家主義而論，則固當實行極端地方自治者也。惟五族人民，程度均淺，缺乏政治常識，易入他人彀中。若於地方自治問題，操之過急，則西藏也，新疆也，終必至落於英人之手，蒙古

於俄人，而滿洲於日本矣。故爲我五族計，當協衷並濟，建一全無畛域之五族共和國家。欲建立此種國家，非有一完全代表人民，强有力之中央政府不可。

(6) 中國革命後之經驗與軍人問題

中國自革命以來，最大之問題，卽軍人問題也。故於制憲時，尤須審愼從事，於軍民之權限，加意釐淸，使此後武夫永無干涉民政之機方可。夫所謂以兵力統一中國者，不過軍人弄權掩耳盜鈴之語耳，近來之經驗，已證明其無實行之價値矣。

夫中國政府之歷史也，人民之程度也，地理形勢也，中國之國際地位也，以及種族問題也，軍人問題也，均吾人制國憲時所應注意之題目也。於此種題目，果得妥當之了解，然後加之以歐美各國已過去之經驗，則進行之手續容易多矣，茲從略建議如次：

(1) 關于保護人民權利之建議

各國之制憲也，於人民之權利，特別保護之，載之憲法首端；故稱制憲之目的爲保護人民之權利，亦無不宜。但各國之憲法，於此端文字，多從簡略，惟吾國則不應作依樣文章。蓋吾國向來官吏異常專橫，於人民之生命財產，往往視之如草芥，故宜將人民所應享之權利，逐節詳細載在憲法，格外保護之，庶官吏之蠹民者，罪有應得也。

(2) 關於立法機關之建議

各國立法機關，有一院制，二院制，三院制之分。一院制，三院制，現均不普通，惟二院制則最通行。欲明其要，吾人不可不先明立法機關之性質：考立法機關之性質，在於立法，法爲立國之本，不應倉猝從事，故立法機關之性質，在於討論欲得良好之結果。討

論時一院制則失之太急，三院制則失之太緩，惟二院制則居乎中者，最爲適宜者也。

其次所應注意者，卽立法機關之權限。考立法機關之權限，在共和國則有總統制與內閣制之分。就民國開國以來之經驗觀之；總統制似不適宜於中國，以其易於引起帝制之思想也，故內閣制中國永當取行之。

(3) 關於行政機關之建議

行政在乎神速，故瑞士之複數行政機關，於版圖遼闊之中國則不適宜。其次卽總統之任期問題。現世共和國家之總統任期，有四年者，有六年者，有七年者，四年任期之總統，各國憲法，多許以續任之資格。惟七年任期，則似不應再續，免爲野心家造機會，而生意外之變，搖動國基。我國以種種特別緣故，於此點尤當格外注意。以予觀之，中國總統任期，當定作五年，且不許其連任，方爲適宜。

其次所應注意者，卽任免行政機關之屬員也。吾國既有文官考試矣，然於文官考試之精神，毫未做到。故國務員常以部中位置爲引用私黨之餌物，其結果與美人所最恨而尙未格去之職祿分補制等。夫法國以政黨複雜之故，內閣忽起忽落，而政府所以始終克繼其政策者，厥惟各部下級屬員，永遠得保其地位耳。故爲我國計，當於制憲時留意文官考試之精神，使閣員以後無機引用私人更動無關政治問題之部中屬員，而重演出美國之慘劇於此邦也，則人民幸甚，政府幸甚。

(4) 關于司法機關之建議

司法貴乎獨立，而在中國尤當格外獨立。其一大原因則由我國從來官吏驕橫，枉法屈民者，在在皆是。苟司法不獨立，則官吏之觸法者，司法機關或畏

勢而不敢過問，是吾民永無復蘇之機矣。欲司法獨立，必先保護法官之位置及薪金，使任何機關，不能施其恫嚇之能力方可。最好於憲法上指定某項歲入爲司法界酬金之基礎。

(5) 關於財政之建議

政府如機器然，財政乃潤機器之油料也，其關係之密切，不言而知矣。然稅租乃人民之脂膏，故由人民之代表監視之方宜，是乃各國財政多歸議院節制之一大原因也。惟財政與立法不同，財政固貴於任人民代表詳細討論，但仍貴乎速決，否則於行政有礙。故令一院主持之方覺爲宜，而此院尤以下院爲較宜，以其議員較爲接近人民也。

(6) 關于地方自治之建議

予固反對聯邦制者，其原因已散見於前端矣。惟於地方自治問題，則具莫大之希望焉；此言也，似覺自相矛盾，但靜心思之，聯邦制與地方自治，其在中國也則爲二問題，非一目的物也。

吾國近年來統一制之政治，結果固不良，然此非統一制之不良，乃武夫政客干政之惡果也。主張聯邦制者，其第一重要辯護原因，乃謂在聯邦制之下，則地方可以自治，而武人之地盤政策可以打消，夫地方自治，固應提倡者也，武人之地盤政策，固應打消者也，但聯邦制下，地方自治究能提倡與否？武人地盤政策究能打消與否？是吾人所應研究之問題也。姑就目前觀之，則所謂三數主張聯邦制之省，未見其於此種問題，能表示如何美滿之成績。其於地方自治也，不過但求皮毛而已，其內容之惡劣，似與統一制下之省區，仍無少異。其於武人之地盤政策也，向之所謂以二十數省爲目的者，今則加之以省內有省內之競爭，且其競爭也，較之曩昔爲尤烈。是

聯省自治，已失其目的物也明矣。

然則為地方自治問題計，將如之何？曰中國人民，程度之淺，與自治能力之薄弱，吾人所共認者也。此上又加之以數千年之專制歷史，是地方自治問題，勢不能急取開放主義也。否則難免演成暴徒政治或亂世政治，其危害自治問題前途之大，誠有不堪設想者。故為地方自治問題計，於制憲之時，仍當繼續統一制之中國，惟於委任省長也，必須徵求省議會之同意，並將一切地方自治問題之實權，盡劃歸代表人民之省議會，如此則省長之職權，乃分為二：一面代表中央政府，推行一切中央政治計畫；一面領袖地方行政機關，使地方自治等等問題，仍依人民代表之意見解決。如此則人民自治之能力，庶可逐漸養成，而無操之過急之遺憾矣。

中國國際條約義務論

一冊定價 一元五角

書為倫敦大學法律博士刁敏謙著。我國與各國所訂條約，多受極不平等之待遇。現在謀更正國際之關係者，不可不先知因條約所發生之義務。刁君此書，研究此點，極為詳盡。

▲商務印書館發行

轄(227)

羅素的著作

羅素的思想成爲世界的警鐘了．其言論足以左右全世界．此偉大的思想家的內容究竟如何呢？讀他的著作．不難了然．羅素重要著作已經譯成中文者有下列各書．

譯　者　　共學社

發行者　　上海商務印書館

書名	定價	內容述要
戰時之正義	一册四角	是爲羅素反對戰爭的重要著作．在大戰時曾爲英政府所苛禁．及大戰告終此書乃播諸全世界人類的腦筋中了．
政治理想	一册三角	全書分五章．一改造思想．二資本主義與工銀制度．三社會主義之缺點．四個人自由與公共管理．五民族獨立與國際主義．書首有羅素在北京時親錯之序文．
哲學中之科學方法	一册九角	本書表明邏輯分析方法在哲學中之性質本領及限制．意在超脫傳習的哲學論．而以科學方法應用於哲學之研究．
德國社會民主黨	一册七角	本書爲羅素在倫敦之演講稿．凡六講，專論德國社會民主黨之學說及其政治運動．

憲法問題與中國

李三无

一　立憲政治與憲法

立憲政治者，專制政治（Absolutism）之反動，民主政治(Democracy）之表現，節七百年來之古物也。立憲政治，必有根本大法，以規定國家組織之方法，與國權運用之標準，是曰憲法（Constitution）。一二一五年六月十五日，英人強迫約翰王所公布之大憲章，（Magna Charta）實爲世界憲法之嚆矢。厥後美法比德諸國繼起爭相仿效，各有詳明之憲法，以確定其立憲政治之本基。遞演至於二十世紀之初，因時勢之需要，立憲政治之旗幟，徧乎全球，所謂專制政治者，幾成歷史上過去之陳蹟，而無復遺留。蓋至是而世界文明國政治上之大原則，已畢趨於民主政治之一途；一若政治進化至於立憲，已臻極軌而靡以復加者矣。

立憲政治，以憲法爲其存在之基礎；而憲法之窳良，又影響及於立憲政治本體之善惡。夫此七百年來，世界人類，因立憲政治所沐之恩惠，究竟若何？驟以此相難，吾人必將結舌緘口而莫知所對，轉或因是而彌增其疑。近世立憲政治唯一之特色，非在實行代議政治乎？因是立憲政治，一稱代議民主政治（Representative Democracy）。但所謂代議民主政治，與足代表眞正一般之民意，不致專爲特殊階級之利益，而能增進人類社會全體之幸福乎？果能如林肯所言，確爲「人民之政治，爲人民之政治，由人民之政治」(Government of people for people by people) 乎？政治畢竟以統一整齊爲主旨，代議民主政治，固亦不能逃此原則。其結果所謂爲多數之多數政治，仍不得不歸於爲多數之少數政治；而多數是否能因此少數政治而普沾其惠？倫爲一至難解決之問題。夫十八十九兩世紀之交之實業革命(Industrial Revolution) 所引起人類有史以來所傳見之長期階級鬭爭 (Class Struggle)，有產階級(Bourgeoisie)與無產階級(Proletariat) 因貧富懸殊所生人類社會上不自由不平等之現象，未聞有一國也運用其代議民主政治之權能，稍稍加以調和遏抑，然則所謂代議民主政治之精神者何在乎？號稱代表國民全體之機關之議會，號稱代表國民全體之議員其結果不免於代表一部分特殊階級此與專制政治奚以異乎？夫憲法發生之最初，實所以保護有產階級之利益，由有

產階級與貴族階級之鬪爭而來，以是各國憲法，幾無不以當時有產階級之經濟情形，政治地位，與思想程度爲標準，無產階級，固未嘗涉想及之；驟轉相沿，至於今日，有產無產之界限益明；有產階級之權利，保障愈爲周至，而無產階級之權利，則益覺之漠然。故近數年來，革命的工團主義者（Revolutional Syndicalist）中之反議會派（Anti-Parliamentarism），因近世代議民主政治所表示之意思，往往與民心相背馳，對於議會制度，非常失望，大概假手於代議民主政治之不足恐，主張廢除議會，依直接行動（Direct Action）之方法，以達到豫期之目的，而實現所謂直接民主政治（Direct Democracy）之理想。法意英等國，俱有此傾向。是雖有似乎矯枉過正，不洽於事理與人情，而亦代議民主政治太不饜人望，有以激之使然也。

代議制度，爲各國憲法之主要部分，而立憲政治精神之所寄也。工團主義者，運動廢除議會，主張直接行動，卽無以異於否認現行憲法之價值，企望憲法之廢棄或大部分之改造，是偶因代議民主政治之不良，而覺欲取憲法一舉而推翻之，談何容易，而能至此。且立憲政治，貴在政治之運行，俱隨全體國民之意思爲進退，現行代議制度之不良，固盡人所知，特除代議制度而外，今日亦實別無其他更良之方法，以表示國民意思之向背，（拙作憲法上民主政治種類之選擇參照）則所謂代議制度者，有改善之道，無廢除之理也。試徧觀戰後改建及新興諸國之憲法，孰有棄代議制度而不用者？不過代議制度，雖仍採用，而所以採用之之道，則大不相侔矣。其一般之趨勢，俱帶有社會主義的（Socialistic）之彩色；縱不能盡如戰前處於不利益階級之所期，而已得其踏覈妥協之道，無復利害偏枯之虞。茲僅引其端，容當於下節進述其詳，以爲參證也。

二　歐洲大戰後世界憲法之新趨勢

歐洲大戰之結果，其直接受其影響者，爲社會上一切物質的現象之變革，其間接受其影響者，則因此物質的現象之變革，而精神的現象，亦應之而漸次更新。是卽所謂物質文明影響及於精神文明；而關於憲法上原則趨勢之變遷，卽其最顯著之一點。蓋憲法者，非藝術上之作品，而政治上之工具也。工具不良，發生弊害，儘可隨時更張，無所用其顧慮。況戰後改建或新興諸國家，百度更始，舍舊就良，尤易着手。依吾人見解所及，覺歐洲戰後世界憲法上之新趨勢有七，請以次陳之

第一由政治的民主政治（Political Democracy）趨於社會的民主政治（Social Democracy）也。此爲與舊式憲法不同之最主要點，而德意志新共和國，俄羅斯新共和國憲法實採用之。夫歐

戰以前之各國憲法，其千篇一律之原則，無不僅認政治上個人之價值，而於社會生活及經濟生活上個人之價值，固未嘗注意及之。此實以當時社會生活及經濟生活上之關係與現象，非常簡單，國家實際上之措施，遂不免偏於政治本位，所謂平等，所謂自由，幾無不專以政治爲出發點，而社會方面，完全拋荒。古代一般思想家，固亦有於政治之著述中，涉及經濟情事者，如亞里士多德孟德斯鳩等是。然吾人試一翻閱此等人之著述，其所謂經濟云云，特祇稍稍闡述經濟與政治有如何之關係，初未見其以經濟爲本位而決定政治組織之標準也。自近世國民經濟日趨發達，社會生活狀態，遂漸變遷，而前此憲法上僅以政治爲本位者，至不足應時代之要求，籌思謀所以改革之道，使社會經濟得與政治相調和。然而已成之局，難以轉變，破壞而後，易於改圖，此社會的民主政治之精神，所以不表現於根深蒂固之一切國家，而表現於戰後改建新邦之德意志與俄羅斯也。新德意志共和國憲法，明認社會生活及經濟生活上個人之價值，與舊式憲法明認政治上個人之價值等，置全體國民於從事人類生活之基礎之上，而立社會之組織。其新憲法第一五一條，明文規定個人經濟生活之原則曰：『經濟生活之秩序，應與有一切人類生存維持之目的之正義原則相適合，於此範圍內，各個人俱享有經濟的自由。』此卽所謂社會的民主政治之表徵也。依從來各國舊式憲法之規定：個人行爲，雖受限制，但以不積極的直接侵害他人之權利或公共幸福之主要條件爲限，個人儘可活動自由，且人人心目中，俱以爲惟能活動自由，而後國家之目的可達。因是個人在經濟生活上自由發揮其能力之結果，苟非積極的直接侵害他人生活，而他人竟因此不能維持其所以爲人類之生活時，固亦不得指斥彼有力之人之活動爲不正或不法；國家雖有救濟劣敗者之義務，然決無干涉優勝者一切行爲之權利也。但依德意志新共和國憲法之規定，則以對於一切人類與以人類生活之正義之原則，爲根本原則，於此範圍以內承認個人之經濟的自由。故超越乎一定範圍以外之個人經濟的自由行爲，卽爲不法。此一五一條所由規定，而社會的民主政治之精神，卽於此而發動焉。茲試列舉新德意志共和國憲法上關於社會的民主政治之規定如左

一，禁止重利盤剝。（新憲法第一五二條第二項）

關於重利盤剝之禁止，各國多規定於民法或商法中；其明文規定於憲法者，蓋實以新德意志共和國憲法爲嚆矢。

二，私有財產，雖與從來舊式法律原則相同，受憲法之保障，但有義務與之相伴；卽所有權之行使，不得與公共幸福相背。（第一五三條第一項第六項）

三，雖仍承認繼承制度但繼承財產之分配國家亦得參與之。(第一五四條)

四，土地之分配及利用由國家監督之其目的在於防止其濫用並使全德意志人有衞生之住宅而對於有多數子女之家庭所需之住宅及營業地尤應注意。(第一五五條第一項)

五，因住宅之需要移民耕植之發展農業之發達得徵收私人土地廢止家庭內之土地財團。土地之自然增價非基於應用資本與勞力者應用之以謀公共利益(第一五五條第二項第三項)

六，適於社會所有(Sozialisierung)之私人經濟的營業得由國家與以賠償收為國家或各邦及公共團體所有。在緊急必要時國家因公共經濟生活之目的依法律之規定得結合多數經濟的營業及經濟的團體使立於自治基礎之上俾生產階級勞工，工主，均得參與。(第一五六條第一項第二項第三項)

七，勞工受國家特別之保護承認因勞動條件之維持及改善之結社自由確保勞工所受之分配與報酬。(第一五七條至一六一條)

八，對於德意志人，應予以機會使得由勞動而維持其經濟生活。其不能得勞動機會者應為籌畫每人之所需。(第一六三條第二項第三項)

此條之規定蓋本乎法的社會主義之勞動權與生存權而來者也。

九，勞工工主及其他與有關係者之各階級代表，組織全國經濟會議(Reichswirtschaftsräte)以為社會政策及經濟政策之立法上一種諮詢機關且關於經濟的及社會的事項全國經濟會議有對於議會提出法律案之權。(第一六五條第三項第四項)

新德意志共和國憲法，採用社會的民主政治觀上列規定吾人可以瞭然其有如何重大之意義自不煩言而解。且此決然破壞從來之經濟組織，而另設一經濟制度，彼固仍立於從來之基礎依平均分配生產財與享樂財而實現社會的正義者也。更非否認現在之政治實為是認現在民主政治之理想特不僅限於政治而兼及於社會已耳。德人自稱為社會主義的共和國 (Sozialistische Republik) 洵不為過。雖然，新憲法採用社會的民主政治之原則，固亦得謂為一種革命的現象，但由此種原則之自身言之殊非革命的事為改良的也。

更就俄羅斯蘇維埃聯邦共和國憲法觀之則實以社會主義明文規定於憲法條文之下而為極端社會的民主政治之國也。今略

舉其與社會主義相合者於後：

一，俄羅斯宣言爲勞工，兵士，農夫之蘇維埃共和國 (Soviet Republic)。一切中央及地方之權力，均屬於蘇維埃。（俄羅斯蘇維埃聯邦共和國憲法第一條）

二，因防止人類相互剝奪與社會中階級之區別，且爲施行社會主義之組織，與夫確保各國社會主義之勝利，由全俄第五次蘇維埃大會議特別宣言，廢止土地私有之制，使歸於社會所有。其他一切財產，如森林，礦產，水道，六畜，田地附屬品，工廠，鐵道，以及交通之具；與銀行，均爲國有。有有益團體之工作，爲人人共有之義務。資產階級，應完全解除武裝，使勞工處於優越地位。（第三條）

三，在過渡時期內，以勞工與農夫獨裁政治爲目的。以破壞資本主義，剷除人類相互剝削之惡習，實行社會主義。（第九條）

四，勞動爲人人應有之義務，不勞動不應得食。（第十八條）

五，因保障勞工階級之利益計，在社會中少數人所享之特權，足以妨害社會主義的革命者，應由蘇維埃共和國剝奪之。（第二十三條）

由是以觀，可知俄羅斯蘇維埃聯邦共和國憲法，純然採取社會主義，而爲極端社會的民主政治之國家。蓋以俄國之鮑爾希維克 (Bolshevki) 實爲社會民主黨 (Social Democracy Party) 之一分派故也。

社會的民主政治，以社會的精神爲基礎，注重經濟生活，此爲戰前各國所無，而爲戰後所新創。德意志俄羅斯而外，尙有波蘭新共和國，似亦採此原則者。其憲法第六十八條曰：『另於經濟生活之各部，以特別法律規定經濟的自治權制度，特設農業會議，商業會議，工業會議，職工會議，勞工會議等，與地方自治團體並立，而以其全體組織共和國最高經濟會議。關於其經濟生活之共同管理立法作用之範圍，及與國家機關相協力之事項，均另以法律定之。』此蓋亦社會的民主政治之意味也。

第二，由代議民主政治趨於直接投票制度民主政治也。代議民主政治之不副人望，觀上節所述已明。今欲絕對廢棄，一舉而鋤去之，又苦無代之之法，何如仍存舊制，而別謀所以救濟其弊害之方。此直接投票制度民主政治之所由來，而戰後改建及新興各國所以爭相仿傚也。夫直接投票制度民主政治，雖昉於瑞士，盛行於美國各邦，而廣土衆民之國家，能毅然決然行之者，厥惟戰後德與普等國。特其通用範圍，俱不如瑞士及美國各邦之廣泛耳。

新德意志共和國，爲預防議會專制，及舉全民政治之實，特於憲法中明文規定人民直接投票制度。其略如左：

一，大總統非若法蘭西由議會選出，而爲全體國民直接選出。議會在大總統任期中，雖得決議訴於國民投票，以罷免大總統，但其決議必經三分二以上之同意。故大總統之地位，雖不强於美，而實遠過於法蘭西焉。（第四一條第一項第四三條第二項第三項）

二，大總統對於議會所議決之法律，得於公布之先，一月以內，提交國民複決。（第七三條第一項）

三，法律經議會議員三分一以上要求展期公布者，如有選舉權者二十分之一以上請求提交國民複決，大總統應即提交之。（第七二條七三條第一項）

四，選民十分之一要求提出某項法律案者，亦由國民複決之。（第七三條第三項）

五，關於預算租稅法案俸給規程，大總統得決定應否提交國民複決。（第七三條第四項）

六，議會議決之法律，經參議院抗議者，總統應再提交議會覆議。如議會與參議院兩方意見不一致時，總統應於三月以內將兩方意見不一致問題提交國民複決。議會對於此項抗議，如以三分二以上之多數，爲反對之決議時，總統應於三月以內公布，或提交國民複決。（第七四條第三項）

七，經選民多數之贊同，得要求變更憲法；並付諸人民一般投票表決。（第七六條第一項）

八，議會反對參議院之抗議而爲變更憲法之決議時，如參議院於兩星期內要求提交國民複決，總統應即停止公布此項憲法。（第七六條第二項）

奧大利新憲法亦採用國民直接投票制度。（新憲法第十條）其適用之方法有二

一，衆議院對於一切決議案，如自行決定應付諸國民複決，或多數議員爲此種要求者，總統應於議決公布以前，提交國民複決。（第四十三條）

二，凡改正憲法，無論全部或一部，苟出諸衆議院議員或參議院議員三分一以上之要求，總統當即以之提交國民複決。（第四四條）

但奧大利國民一般投票之取決，以絕對多數爲標準。（第四五條）其運用上殊不易見功耳。

至於普魯士新憲法，明文規定依國民直接投票解決之事項甚多。是蓋由於普國爲德意志新共和國之一邦，憲法之大原則率以德國憲法爲根據之故。今略舉於左

一，國民依普魯士自由邦及德意志共和國憲法之規定，直接

依國民直接投票，（國民創制，國民複決，國民選舉，）間接依憲法上所設置之諸機關，而表示其意思。（新憲法第三條）

二，關於憲法之修正，法律之制定，修正，及廢止，邦議會之解散，得行國民創制（Volkbegehren）。（第六條第一項）

三，經國民創制或規定於憲法之事件，得行國民複決（Volksentscheid）（第六條第四項）

四，依國民之複決，得解散邦議會，並得由參議院之議決，要求行使國民複決。（第一四條第一項）

五，邦議會得以曾經參議院抗議之法律案，付國民複決。（第四一條第三項）

德奧普三國而外，尚有捷克斯洛伐克共和國（Czecho-Slovak Republic），愛沙尼亞共和國（Eesti Wabariik）憲法，亦採用國民直接投票制度，以鞏固大總統之地位，而防制議院之專橫。惟捷克斯洛伐克國民直接投票制之通用範圍甚狹，僅限於政府所提出之法律案經議院否決後提交國民複決之一端而已。（捷克斯洛伐克憲法第四六條第一項）

第三，由統一主義（Unitarianism）趨於聯邦主義（Federalism）也。統一主義，發源於中央集權之精神，聯邦主義，發源於地方分權之精神。歐戰以前，凡屬採用中央集權之國，無不身受其害。彼其所謂集權者，僅存其名，罕副其實，中央之權力，並不能及於地方，地方之政權，又不能存乎人民；而集中掌握於地方貴族官僚之手。歐戰前之俄國，即其顯著之例。故戰後改建及新興之國，推來察往，毖後懲前，不復敢再輕於嘗試，而不得不翻然改圖。雖在戰前厲行統一主義之國，亦相率而棄其歷史上建國之基礎，曾不靡惜，決然改為聯邦，以救從來中央集權所生之弊。不得已也。戰後最先舍統一主義而取聯邦主義者，為俄羅斯。俄羅斯新共和國憲法明文規定「俄羅斯蘇維埃共和國，以自由民族之自由結合為基礎，合各民族的蘇維埃而成一聯邦。」（俄羅斯蘇維埃聯邦共和國憲法第二條）奧大利共和國，戰後與匈牙利分離獨立，版圖大為削小，不復如戰前之廣闊，然亦不安於統一制度，而特建一聯邦國家。（奧大利共和國憲法第二條）而波蘭憲法中對於自治制度，規定尤為詳盡，亦由所謂聯邦主義之精神而來。（波蘭共和國憲法第三條第四項第六五條第一第二第三等項參照）惟德意志新憲法，雖仍採聯邦主義，而頗有統一主義之傾向，但亦僅關於經濟之範圍為多。（德意志新共和國憲法，第六條至第九條參照）此蓋又出於社會政策上經濟政策上之理由也。

第四，由國家主義（Nationalism）趨於世界主義（Cosmopolitanism）也。人類歷史之歷程，為兩相反行之二大勢力之爭鬬，

常不能與所謂反動之現象相離，一種現象，抵於極盛之域，必致誘起他種現象之發生。歐洲當第四世紀末葉，羅馬帝國分裂之前後，北日耳曼民族蹶起，日事南侵，西羅馬帝國，竟爲其所滅。轉移播遷，建設多數王國，確立封建制度，以成所謂黑暗時代。重以羅馬與各國法權帝權之互相軋轢，全歐淪於戰爭之區。是時國家主義之思想極強，國無大小，俱日謀侵略他人以膨脹自己之勢力，確保自國之統一與安寧。於斯時也，能以莊嚴燦爛之新色彩，對於掠奪征討而開始運動者，即所謂世界主義。世界主義，不僅以自國之安全幸福爲目的，實以全人類之安全幸福爲理想者也。殆文藝復興，反抗法權之國家主義運動，氣勢又見加強。英法等國，王權漸次確立，國教之基礎，由是而定。就其教理，信條，儀式而言，固與羅馬教無異，所不同者，易法王以國王耳。是即英國國家主義之起原，而爲對於世界主義加以一種破壞的大打擊。迨十八世紀初期，個人主義（Individualism）盛行，而世界主義復起。直至十八世紀之末，拿破崙欲以侵略主義，統一全世界，建設一大帝國；各國欲各謀所以保持其生存，自不得不以攘奪紛爭爲事。於是世界主義，又因之而破壞，至於體無完膚。迴溯百年，乃有掀天揭地之歐洲大戰。雖然，每經一次戰亂，必有一次世界平和之協議；此稍稍涉獵歐史者，類能言之；但平和主義之反動，終仍必趨於戰爭，所謂人類歷史之歷程，爲兩相反對之二大勢力之鬭爭者此也。今次歐洲大戰，一方舉全世界投入於戰亂之漩渦，他方又以之爲文明建設之障礙，一般思想家，政治家，或以文字，或以實力，努力爲世界主義之運動，鼓吹國際的永久和平（International Perpetual Peace），欲使世界成爲法規統制（Reign of Law）之狀態。此亦歷史上反動的歷程之一段落也。要之世界主義，固屢仆屢興，忽滅無定，而迴察既往，豫測將來，大勢所趨，實有不得不歸於世界主義之傾向，歧途雖多，而終莫能外。試觀此次國際聯盟，其所費之精力，與其所具之目的，有非前此國際間一切協約與同盟所可等量齊觀者。而所謂世界主義之精神與彩色，覺明明於規定國家組織國權分配之根本大法之憲法中表現之。此實戰後世界所特有之現象，足爲人類歡欣慶祝者也。戰後各國憲法合於世界主義之規定者，蓋有左之數點

一，凡一般承認之國際法規，視同德意志聯邦共和國法律之一部。（德國新憲法第四條）

二，凡屬公認之國際法原則，認爲聯邦法律。（奧國新憲法第九條）

三，學問上，美術上，技術上之創作品，應結國際條約，使其在外國亦受保護。（德國新憲法第一五七條第四項）

四，關於勞工法律關係之規定，應與外國締結國際條約，使全

世界勞工階級之社會的權利，得有公共之最小限度。（德國新憲法一六二條）

德與兩國新憲法中之上述規定，足爲戰後世界各國憲法趨向世界主義之代表。全人類向上之機運，其在斯乎！其在斯乎！

第五，由區別主義趨於平等主義也。　最顯著者，爲由制限選舉趨於普及選舉。此已成戰後世界憲法上共通之趨勢，幾於無國不以此爲指歸。夫制限選舉論者之主張，常以國民之多數，爲無能力，然所謂無能力者，訶乎將爲行使選舉權之必要程度之能力乎？苟其所指爲此種必要程度之能力者，必一方正確理解現代之政治組織，他方隨時對於各種問題，能積極的表示相當意見之能力，則有此種能力者，僅爲國民中之極少數。且卽曾受高等教育之人，設非專門研究政治的科學與夫具有相當經驗者，恐亦罕有此種能力也。必普遍的以求之，則今所流行之代議制度，且將根本的不可能；而所謂政治者，不得不委諸最少數賢明政治家之手，以成所謂賢人政治之局式。抑知現代立憲政治之運用，實際上並不要求有選舉權者人人具有此高度之能力，但能於大體上對於立憲政治之運用，有極平凡之常識已足。何謂常識？卽選舉權者，當行使其權利之際，歷聽各候補者之言語，判斷何人所論，含有真理較多？更以其所見聞爲根據，比較各候補者之人格，判斷何人足以信賴而不負委託？能如是，亦已可矣！固無積極的表示其意見之必要也。然則號稱二十世紀之文明國家，其一般國民，除少數至愚極蠢完全未受教育者而外，當無不具有上述極平凡之常識，決無可疑。戰後各國新憲法，無不舍制限主義而採普及主義，蓋有鑒於此也。至於所謂普及選舉，實彙婦女選舉權而言，是又不待論。而選舉權普及之外，更有法律上之待遇平等，蓋亦由所謂平等主義而來。茲分舉之如下，而以各國憲法法文之條目附焉。

一，選舉權普及。（俄國憲法第六四條，德國憲法第十七條，第二二條，奧國憲法第二六條，捷克斯洛伐克國憲法第九條，第一四條，波蘭憲法第一一條，第一二條，普魯士憲法第四條第一項，南斯拉夫 Jugo-Slavia 憲法第六九條。他如喬治亞 Sak-artvelo，立陶宛 Lietuva，萊多維亞 Latwija，愛沙尼亞 Eesti Wabarick，芬蘭，遠東共和國，阿才倍疆共和國 Azerbaijan 等，憲法上皆有同樣規定。）

二，法律上待遇平等。（俄國憲法第三條，德國憲法第一〇九條第一項第二項第三項，第一一九條第二項，第一二二條，第一二八條第一項第二項，捷克斯洛伐克憲法第一〇六條第一項第二項，第一二二條第二項，第三項，第一二三條，奧國憲法第七條，波蘭憲法第九五條第九六條第一項第二項，第一一一條第

一項。他如立陶宛愛沙尼亞喬治亞等國憲法，亦有同樣規定。）

第六，由地方代表制度趨於職業代表制度也。 此亦最近發明，爲救濟代議制度弊害之一方法，而與社會的民主政治相聯而生者也。戰前各國憲法，關於議員選舉之規定，俱以地方區域爲本位，視其地方人口之多寡，以決定選舉若干之議員。其結果將不免於金錢運動，而所謂國會者，行且專爲資產階級之代表機關，勞動階級，完全爲其所蔑視。七百年來之所飽嘗而身受者，當不少矣。社會改造運動者，精研細究之餘，以爲欲救斯弊，惟有易地方代表制度爲職業代表制度，或於地方代表制度以外，兼採職業代表制度，以爲調和牽制之法。前者爲基爾特社會主義者所主張，後者爲社會政策論者所擬議。夫損人利己，爲人類之天性，議員之所代表者，當然爲其同類之利益，而世界各國從來所選出之議員，多數出於資本階級，是又無可諱言，舊式憲法，僅爲有產階級之權利書，與無產階級之權利無與，代議政治之弊害，即由此而釀成者也。苟能以職業爲本位，由各種職業團體選舉代表，混合組織一代表機關，使代表各職業之利益，以與彼依地方本位所組織之代表機關相對峙，是時職業代表所組織之代表機關，雖亦容有資產階級參與，而勞動者必於其中占大多數，則可斷言，固足抑制資產階級之跋扈而有餘也，但若採用純粹的職業代表制度，又大不可。國家之結合，非僅如機器工人，礦山工人，鐵道事務員等各個職工互相結合之單純簡易，國家爲經濟的社會的組織之統一體，非僅集合各個事務所工場即可成爲國家，且單純之職業代表，未必即能組織完全之議會。以其太偏於經濟的方面之故。然則所謂職業代表制者，祇可兼採，非能獨用，可斷言矣。戰後世界各國新憲法中，兼採職業代表制者，爲德意志波蘭等國，德國新憲法規定：『勞工與僱工，爲保護其經濟上社會上之利益，在營業勞工會，各經濟區所分設之地方勞工會，及全國勞工會中，得選出法律上之代表。地方勞工會，全國勞工會，因履行其經濟職務及與聞社會法律之施行，得與工主代表及其有關係國民階級之代表，會集於地方經濟會議及全國經濟會議中。地方經濟會議及全國經濟會議之組織，應令全國各重要職業團體，均有出席代表之權利。』（第一六五條第二項第三項）此爲關於經濟會議組織之規定。至於權限，則凡關係重大之社會政策上經濟政策上之法律草案，應由中央政府於提出議會前，先提出於全國經濟會議，徵求意見。全國經濟會議，有提出法律案之權。政府即不以此項法律案爲然，亦應附以意見，提出於議會。（同條第四項） 勞工會議及經濟會議，限於其所轄範圍內，得以監督及行政特權賦予之。（同條第五項）波蘭憲法明定另於經濟生活之各部，以特別法律規定經濟的自治權制度，特設農業會議，商業

會議，工業會議，職工會議，工人勞動會議等，而以其全體組織共和國最高經濟會議。（第六八條）此蓋與德意志新共和國憲法同其規定者也。

第七，由間接選舉制度趨於直接選舉制度也。此為選舉方法之變遷，亦為戰後各國憲法同一之傾向。戰前各國之選舉，多用間接投票方法，此制之弊害，盡人皆知。姑無論金錢買收勢力脅迫之易於着手，退一步言，初選之時，人人能各本其良心上之主張，不為利與勢所動，選舉自己至心折之人；而覆選投票人所選舉之人，是否即為初選投票人所信仰，尚為疑問。況乎覆選投票人所舉者，有為初選投票人耳所未聞目所未見者矣。由是而當選之議員，果得謂為出於真正民意者乎？民意表現之方法，果應如是而後可乎？戰後各國憲法，決然廢棄間接選舉，專趨於直接選舉之一途，非無見也。（德國憲法第十七條，第二二條，奧國憲法第二六條，捷克斯洛伐克憲法第八條，第一三條，波蘭憲法第一一條，普魯士憲法第四條第二項，南斯拉夫憲法第六九條參照。他如喬治亞，立陶宛，萊多維亞，愛沙尼亞等國憲法上之規定俱同。）

以上所述，為歐洲戰後世界各國憲法新趨勢之犖犖大者，吾人據既往而推未來，對於我中華民國憲法之制定，所具之希望如何，亦頗有討論之價值，且實有不得不討論之情勢。請一貫其思而推論之。

三　中國之憲法問題

吾前已言之：憲法者，非藝術上之作品，而政治上之工具也。政治現象，時時改易，變化無方，甚於其他一切社會現象，則為政治所運用之工具之憲法，自不得不因勢與時而革新，以與之相應。特憲法為國家之根本大法，各國俱出之以慎重，不願使之易於動搖，率取剛性（Rigidity）；苟非遇有非常之變故，經過極繁難之手續，決難望其變更。孰意突因此次歐洲戰爭之影響，並世各國，基礎搖動，或徹底改造，或建設新邦，故其所制定之新憲法，多能合乎時代思潮，而饜一般國民喁喁之望。獨我中華民國建國十有一年，人人以立憲政治之國家自命，而兵連禍結，擾攘至今，根本大法，迄未公布；無所根據之官制，不循法理之行為，中央命令，不行於地方，軍閥之權，涉及於民政，觸目皆是，充耳不聞；民生凋敝，未嘗思所以拯救之，吏治污濁，未嘗謀所以廓清之；教育雖有，而日日加以摧殘，租稅已繁，猶處處事其剝削，至於度支之支絀，國債之日增，薪俸積欠而不能發，債息到期而不能償，尤令人大減其對於政府之信仰，雖終日號呼奔走，剜肉補瘡，而黔驢之技已窮，避債之臺安在？夫法律者，人之行為之準則，而憲法又一切法律所由生，號稱立憲政治之國，而無

爲政治準繩之正式憲法，政象民生紛紛然至於此極，固其所也。當此風雨飄搖之中，吾國今後惟一要圖，無過於急速制憲以立國本，此盡人所能知；然吾人所引以爲憂者，不在國民不知制憲爲當務之急，而在國民不知制憲所應取之徑途。甲曰制憲！乙亦曰制憲！究竟吾民所要求者爲制定一種如何之憲法乎？是不可不先爲考慮，免致臨事倉皇，無所措手。所幸十一年來百務都無規畫，後此一切施設，俱是更始開端；其所處之地位，與其所遇之機會，同於戰後改造或新興之國家，制度文物之良窳，一依當局者意志之所向。天壇憲法草案大部分雖已通過第二讀會，然其所取之原則與精神，多屬陳腐，仍一有產階級之權利書，與吾民今日所要求者相反，決無賡續採用之價值，實宜根本推翻，重新起草。詩有之：「他山之石，可以爲錯。」吾國今日制定憲法，固宜博採一般之輿論，斟酌目前之國情，並豫測將來社會上之趨勢，審慎謹嚴以出之；而戰後世界各國之新憲法，有裨於我者正多，不妨羅列排比，擇其可法者以爲法，復參以吾國事勢上之需要，從而損益之，則爲事較易而收效亦必較宏。凡各國前此已成之憲法，至今日俱已經過相當時期之試驗，其利弊顯然，足供取舍，就長避短，毫無所難。雖然，猶有進者：戰後世界各國新憲法，足爲吾國之模範者固多，而制定憲法時，吾人所最希望者，不在具體的抄錄其法文，而在抽象的酌採其法意。茲特

歸納戰後世界各國新憲法之原則與精神，雜以己意，抽象的列舉吾國制定憲法時宜遵循之點數端，聊爲芻蕘之獻，比於狂夫之言而已。

第一，宜順應世界之大勢也。今日之時代，由世界的大戰爭而來之世界的大改造之時代也。政治上法律上一切之設施，俱因世界的大改造之故，其已定者不得不略爲易其方針，其未定者，尤不能不依循其進路；要皆以能合乎世界之大勢爲歸。憲法者，國本之所寄，盛衰成敗，莫不繫之，其宜順應世界大勢而行，尤無待論。揆諸多數國家所採用之原則，吾國於大體上不得不有所倣行，此實自明之理。歐戰以前，雖因國際交通之發達與文明開化之普及，文明諸國間國內的立法，已漸次脫離排外的立法之思想，代以大同的立法之方針，而在大戰進行中，依聯合或同盟之關係，更因戰後國際聯盟之成立，各國行動漸趨一致，尤多採用萬國共通之標準，俾得合乎一時代之思潮。例如關於普及選舉、婦女參政、勞資關係諸問題，戰後各國憲法，俱各依自由平等之原則與精神，明文規定於憲法。吾即不能不順應此種世界大勢以赴之，期於事外不落人後，對內推行無阻。其程度與順序，不必盡同，而決不可不採取此種法意。至於因我國國情上特別之理由，有未可與世界各國強同者，自宜斟酌損益，去瑕取瑜，求其至當而後已。是又在當局者之眼光與識

力如何耳。

第二，宜發揮創造的作用也。人有恆言「法律爲社會之反射」。於是社會一般人之誤解生焉，彼等以爲法律之發生，爲現存之社會生活關係反射之結果；現存之社會生活關係，實爲法律之背景(Background)，立法者僅得視現存之社會生活關係如何而準據的以制定法律，不能創造的以制定一種改良或打破現存社會生活關係之法律也。雖然，當立法者行使立法權之時，非僅行準據的作用而止，創造的作用，未嘗不可儘量而發揮之；此於理論實際兩方，均當是認，因是社會上嘗有與現存之社會生活關係不相容之法律之存在，徵之法制史上之事實，其立法上採繼承外國法主義者，固往往蔑視現存之生活關係，而藉以大發揮其創造作用。此、稍治法學者，類能言之，無勞詞費。夫歷史的法學派(Historische Reichtsschule)每謂法律爲國民精神或社會意思之表現，以爲立法者決非製造法律之人，僅爲紹介國民精神或社會意思之有機的發達之一種通過的機關耳，故立法作用，僅爲事後的追隨的作用。不知依適切之立法，而最有效的指導社會，教化人民，就理論上言，固毫無妨礙。是則立法者不可不對於現存之社會生活關係，依創造作用而行事前的啓蒙的立法，以順應社會進化之大勢，與法律發達之通理。而國家根本大法之憲法，關係於國家之生活存在國民之權利義務者至重且多，當制定之時，尤不可不加以深切之注意，無可疑也。且吾人主張創造作用者，決非輕視準據作用也。因改良現存之社會生活關係，而下適切的批評，須依正確的準據作用，而判斷生活關係之現狀。此爲制定創造的法律之歷程。使此種判斷而錯誤者，則希望改良之創造作用，即不能達其目的，而所制定之法律，且將成爲阻礙社會改良進步之惡法。憲法爲其他一切法律之源泉與根本，憲法而爲惡法，其他一切枝葉之法，勢必隨之而惡；而社會之改良進步，即不可期，而且即於萎靡頹敗之象。然則立法者當發揮其創造作用時，因宜一方行正確的準據作用，同時依正確的推理作用，運用其極豐富之知識技能，更以之爲標準，而立一定之理想，由此而擬定法律制定之原則也。夫在尊重民意之立憲政治之下，立法者雖宜儘重創造作用，然亦必力謀所制定之法律，能直接合於社會一般之要求，反乎其要求者，爲立憲政治之精神所不許。由此可知準據作用之未可偏廢，然立法之本意，要不可不以創造作用爲指歸。且多數之創造作用，每發動於準據作用，由於預測社會之意向而然。夫如是而立法固仍得稱爲社會之反射，所謂「法律爲社會之反射」者以此。而在準據作用，實有賴於精密的分析力與正確的觀察力，在創造作用，更有賴於概博的綜合力與明敏的推理力也。

第三，宜嚴守正義律(Law of Justice)也。正義律者，法律之本體的基礎，而立法之指導的標準也。依「惡法亦法」之古訓：非徒對於不合正義之法律，應承認其存在，即蔑視正義所制定之法律，亦應奉行惟謹。雖然，依法律須行之原理與立法一般之目的而言，法律不得離乎正義之原則而存立；反乎正義之法律，依實際上之認定，僅能保有法律之名義與效力而已。惟關於「正義」之意義，自來學者之解釋，言人人殊；而狡猾者流，且常有標示正義之美名，而實行其不正義之實者矣。新書道術篇『方直不曲謂之正』。釋名：『義宜也，裁制事物使各宜也』。然則所謂「正義」云者，實含有方直不曲與夫裁制事物使各得其宜之合成的概念，而包括公平，平等，均衡等要素於其間。是故人類共同生活上倫理的原則有二：一，為自律的各人維守自己之分際與界限，又其一，則他律的使各人受相當於其分際與界限之待遇。必能勵行此二種原則，而後共同生活之秩序，乃可確立。此所以為共同生活秩序之必要條件之法律，不可不以正義之原則為基礎，更不可不以正義之原則，為指導的標準，而一切法律泉源關係國家命脈國民權利義務之憲法，尤以正義原則為必要而無容置辯者也。夫今日之世界，生存競爭，非常激烈，實際生活上各人之慾望，日益增進，同時自律的確守其分際與界限，已屬事之難能；更欲於無量數慾望之間，決定相當於各人分際與界限之待遇，其不可能，尤無待論。且當此大改造之時代，因大勢所趨，一切強烈的新慾望，蓬然並興，四出而相競；此觀之年來國際上之現狀，及我國現時國內之實情，已足證明之而有餘。然則欲於此千紛萬擾之間，而安然成就其憲法制定之偉業，苟非嚴守正義之原則以赴之，固決不能周旋應付而無所扞格也。

第四，宜遵循調和律(Law of Harmony)也。調和之義有二：一，為內部自身之調和，一，為對於外部之調和。內部自身之調和，最主要者，為有產階級與無產階級之調和。舊式憲法，本為保護有產階級之權利而設，以致釀成今日偏頗的現象；使資本主義，大肆其威，社會基礎，時見搖動，衝突矛盾，日有所聞；此制定憲法之時所不可不加以深切之注意者也。至於對於外部之調和，即憲法與法律以外之社會法則之宗教，道德，風俗，習慣等，保持其調和狀態之謂。蓋法律者，為內外兩面之調和原則所支配；反於調和原則之法律，不僅表示其內容之偏頗雜亂，徒使遵奉之者，迷離惝恍，靡所適從，且社會秩序，更因此而大見紛擾，而法律之威信與功用，蓋有難言者矣。況乎一切法律所自出之國家根本大法之憲法乎？

第五，宜準據勢力律(Law of Authority)也。勢力云者，強制的實行之勢力也。以名義言，我國固立憲政治而法治之國也，然以言法律之勢力，則幾等於零。中央凡布一法，地方若無所聞焉，或

甲能強勉奉行，而乙則故與相違焉；所謂立憲政治與法治國之精神何在乎？此實不得全部實之應受法律支配之人，法之本身，亦不能辭其咎也。法律爲共同生活秩序之必要條件，故有強行之性質，其應受法律支配之人之意思如何，固非所問。蓋爲生存競爭之自然律與慾望無限之通有性所支配之人類共同生活，實存乎無數量之勢力競合狀態中；故欲抑制此等勢力之行動，而維持其同生活秩序之法律，必具強行之性質。而法律之強行性，實基於立法之權力；立法之權力，又由國家及其他公共團體之統一的最高權力而來；此統一的最高權力，即等於社會的勢力也。憲法爲國家之根本大法，一切法律，俱由此生，其不可不依據勢力，俾使有強行之性質以維持其效力，更無待言。而欲憲法真能強制的使人人服從，莫如於法文中明定關於違反憲法之罰則；庶乎其有當也。

吾人對於中華民國憲法制定抽象的方面所希望者，大略不外乎此。至於處今日我國特別國情之下，制定憲法時有爲舉國人民所屬望，而亟宜具體的特爲規定者甚多。茲僅舉其最重要者數事：

一，宜明文規定各地方今後絕對不許有所謂督軍巡閱使及其他類似制度之存在；各地方軍官之等級，不得過於簡任。 前此所謂督軍巡閱使等所以敢於公然干預民政者，以其官秩太崇，埒於省長而實力則過之；故所謂督軍巡閱使，儼然前清之總督，（實則前清總督，勢力猶遠遜於今之所謂督軍巡閱使。故以總督擬所謂督軍巡閱使，尚覺不倫，必求其近似，其惟唐之藩鎮乎？豈惟唐之藩鎮而已，藩鎮之權力，固不能及於中央，今則閣員之支配亦必得所謂督軍巡閱使之同意，雖唐之藩鎮對之亦有遜色矣。） 省長且自儕於巡撫之地位，而聽命惟謹。（恐猶不如前清之巡撫。以未聞前清任命巡撫而必得總督之認許者也。且巡撫亦未嘗處處積受束縛，如今日省長之甚者。然則今之省長，特前清司道之流耳。）威勢交乘，遂致喧賓奪主，地方行政最高首領之省長，竟與傀儡無殊，純然成爲所謂督軍巡閱使之機械，百政不舉，民生凋枯，『誰生厲階，至今爲梗；』袁政府之遺毒，安可不斷其根株乎？吾固知無論統一與聯邦，軍政俱宜統一，然決不可使如漢唐之外重內輕，釀成封建藩鎮之局。我國軍區，宜以道爲本位，階級下於省長，而直隸於中央，彼此不相關涉，則軍民各別，系統分明，庶不致再生前此之弊害矣。

二，宜明文規定全國兵士總額，各地方分配之最高額，及全國每年度軍費之最高額。 吾國軍費，近數年來，幾占每年度全國政費四分之三以上，而日日有增無已，以致庶政停滯，四海困窮，財源枯竭，瀕於破產。人人知欲救中國，法莫善於裁兵，中國今日統一之要務，事莫急於裁兵。奔走呼籲，力竭聲嘶；雖未見實行，而動機固已見矣。雖然，苟無憲法上明文之限制，恐朝甫裁而夕已募，此方裁而彼

已增；無法律上之根據，而欲訴諸政治上之手段，則有效與否，殊未敢必也。至全國兵士總額，各地方分配額，及軍費最高額等之限度如何，當讓之專門之研究；要以能占全國政費之最少數，或不致影響及於其他一切政務之進行爲歸。能改採瑞士義務民兵制，或竟施行兵工政策，寓兵於工；則尤吾人所屬望也。

三宜明文保障全國教育獨立，及教育經費獨立，並明文規定中央與各地方教育經費之最少限度。此亦我國今日最切要之問題，而不可不加之意者。夫教育爲人生之必需，社會之機能，亦即國家進步發達之原動力。然督之於官，即成一種裝飾品，進退俯仰，一隨之官；抑壓牽拘，不能自主。加以經費挪用於他途，員司枵腹而廢務，數年以來，中央及各地方所曾受之痛苦，既蔑以復加矣。主本清源，惟有出於教育獨立與教育經費獨立之一法。然必有法律以保障之，其基礎乃能穩固；而憲法上之保障，尤爲確實。至於明定教育經費之最少限度，則又出於預防議會對於教育經費爲無理由的削減者也。

四宜明文賦予各省以廣大之自治權，使含有聯邦之性質。今日各國憲法上關於國權之分配，已由統一主義趨於聯邦主義；既如前述。其所以致此之原因，良由社會進步，現象復雜，而地方之政務愈繁，苟非委任各地方自爲，中央實無力可以兼顧。且如我國幅員遼闊，各地方之風俗習慣，互不相同，欲以中央統一之法律，通行全國，情態各殊之各地方，當然不能推行無阻。前此各省政象之不良，原因雖多，而法與地不適，亦其一種。則何如放任各省審度各該地方之民情，自定法制之爲愈也。抑吾爲此言，尚有別解，比年以來，因人民知識幼稚，政治觀念極其薄弱，故棄法律上之權利，違反法律上之義務者，往往而有；各省果能力行自治，俾一般人民，各有接近參與政治之機會，養成普通政治上之常識，而自覺參與政治之意義，則必能對於中央及地方一切政治法律之上，討論實行其監督與批評，藉以鞏固立憲政治民治國家之基礎。故我國當制定憲法時，首宜研究及之者，即爲各地方自治權問題。或逕改爲聯邦，固亦無不可也。

五，宜明文規定男女兩性在社會上及法律上之地位與待遇平等。此爲近數年來社會運動中最重要之問題，而爲從來重男輕女陋習之反動。平心以觀，男女同爲人類，同爲國民，其地位與待遇，自宜立於同一之基礎，然必有憲法上之保障，而後乃能穩固確實。其種類略分爲四：(甲)倫理方面，爲性的道德之改革，及男女人格上之平等。(乙)法律方面，爲女子參政權之承認，及其他法律上一切偏頗之削除。(丙)教育方面，爲女子教育解放，就學自由。(丁)職業方面，爲女子職業解放，與男子立於同等之基礎。凡此種種，皆爲

近今一般人心之所向，而不容漠視者也。

六，扶助國民之經濟生活，確立救貧事業。　我國今後一切政務上最急之務，蓋無過於此一端。自私產制度盛行，資本主義發達，而貧富之懸殊愈甚，或富擁千萬，或貧無立錐。卽經濟事業不發達之中國，亦早有此種現象，至今日而尤有加焉，是豈非由於無法律上之保護而致此者哉？十八十九兩世紀各國所發布之憲法，祇保護中產以上階級之權利，固與一般無產階級無與。積久不變，遂釀成今日社會之不安；歐戰創深，翻然覺醒，毅然一反前此所爲，注全力於經濟生活與救貧事業；是蓋出諸社會政策之理想者也。我國民生之凋敝，甚於各邦，尤不能不講所以救濟之道，則於憲法上明定扶助國民之經濟生活，確立救貧事業，甚最要矣。蓋此二者之規定，卽勞動權與生存權之承認，而保護無產階級權利之第一步也。

四　餘論

吾前言已煩，逆計當耗讀者之腦力與時間不少，理宜卽止，而無如勢不能也。意者未盡，不敢不言，故有餘論。

比國會已明令恢復，本月一日起，且繼續開會，而專意制憲，又爲多數議員惟一之目標；是誠中華民國前途之好現象也。雖然，愚意於未着手制定憲法之先，有不可不稍加之意者，卽制定憲法之方法與手續問題。憲法制定之機關，專屬於國會，臨時約法，固已有明文。（中華民國臨時約法第五四條）則憲法之起草，自亦應由兩院議員行之。（中華民國國會組織法第二十條）吾嚮昔每瀏覽至此，未嘗不太息於制定臨時約法諸公所見之小，而全不念及制憲事業爲若何之事業也。夫憲法爲立憲國家之基礎，一切制度文物，胥於是出焉，其事業之重大，蓋無與比倫，當着手進行之始，宜如何審慎精詳，廣徵博采，俾得醇潔無疵，歸於至當。被上下兩院八百議員之心思才力，果足肆應其職，而無微不至乎？憲法起草機關之完善與否，大有關於憲法內容之窳良，兩院所舉出之同數委員，果足以勝任而愉快乎？是皆不能無疑。制定憲法，爲極專門之事業，卽不可不有待於專門之人才，上下兩院議員中，固不乏精擊法理才識兼賅之士，然謂全國憲法學者，萃於兩院之中，則又正未可必。夫人才者，散之於各地，非可求之於一隅者也。區區八百議員，安足爲全國憲法學者之代表？且吾人所屬望於吾國憲法者，爲一平等自由之德謨克拉西的（Democratic）憲法，苟制憲而專屬於議員，則每因黨派之關係，或致倚於一偏，一部分少數之利益，固大得其保護，而他部分多數之利益，則大受其犧牲；殊未見其可也。愚意今日執法律言，憲法制定之機關，既已明定於約法，由國會獨當其任，憲法之起草，國會組織法更根據約法之規定，明定由兩院各於

議員中選出同數之委員行之，甚已無變通之餘地。憲法起草，爲憲法制定之一部，約法既認憲法制定爲國會之特權，則憲法起草，當然仍屬之國會。夫制憲事業中至重要而至宜審慎出之者，爲憲法之起草，尤非由兩院所選出同數之委員所能爲。然欲變更憲法起草機關，先不可不修正約法第五十四條之規定，然後再修正國會組織法第二十條之規定，則其手續之煩重，自不言而明。當民國初元提議制憲時，曾有人主張僅僅修正國會組織法第二十條而別議定一民國憲法起草委員會條例，明定專設憲法起草機關，從事憲法之起草者，是實議法案於國會組織法而未嘗顧及其由臨時約法而來者也。爲今之計，苟仍嚴格的依法律而行，惟有一相對的補救方法，即於國會議決組織之憲法起草委員會之外，另設一憲法起草之顧問機關，羅致全國各方面之憲法學者，一方資其研究之所得，他方更備國會之諮詢。各起草員應本良心上之要求，儘量採納。且此類員數，不可過少，務求周博普徧，藉收集思廣益之功。然亦不必長時期的全體聚於一地，但能最初爲一度之會合。以後隨時通訊，表示意思已足。憲法起草告成後，願公之全國，徵輿論之批評，視民意之向背，以爲修改之準據，與大會討論時之參考。而凡爲議員者，尤宜各捐除其黨派之私見，各具一種非常之責任心，自覺國民付託之重，不以輕率出之，不爲利誘，不爲勢劫，苟衷於理，不以人微而輕其言，反衆偶來，必能虛懷以採其說。須知國家根本大法之憲法，爲諸公及諸公之子孫萬世生活其中，時息不離之玉律金科，其美惡優劣，影響於將來政治社會者，固至大且鉅，同時諸公及諸公之子孫萬世，亦當無所逃於天地之間，而在在將食其報。「作法自斃」！勿使人以此語相嘲也。嗚乎！中華民國將來千秋萬禩之生命，方在諸公之掌握中，諸公當自覺所負之新使命如何！更當自覺必如何而後可以不辱此新使命也！吾且馨香而尸祝之矣！

十一、八、四、南京

憲法宜採聯省民主制

甯協萬 演講

今天將這個問題，和諸君說一說。凡建設國家的道理，有兩種：一憑國際法上的道理來建設國家，二憑國法學上的道理來建設國家。鄙人未說這兩層道理之前，我們須先明白為甚麼要建設國家呢？據鄙人的觀察，我們要建設國家的緣故，就是用生活的理想而謀理想的生活；並不是專用非生活的理想，來談玄妙，亦不是專謀非理想的生活，來作飯桶。何以謂之理想的生活？比之我們所談的政治學經濟學以及關於人類生活必需之各種學問，皆是為人類謀理想的生活而研究或發揮的。其他與人類生活無甚重要關係者，雖講得好聽，說得極妙，然都是空理想，非人類生活的理想，如像鏡中的花，水中的月，看得見摸不着的；所以我們建設國家不是這種樣子。至若專謀生活而不用生活的理想，則我們人類之與禽獸，無十分明瞭的界限。何以言之？蓋禽與獸皆知生活，禽巢獸穴，要皆為避風雨；一飲一啄，無非飽一時之饑渴。使人類不進化，無生活的理想，猶若上古的時候，茹毛飲血，穴居野處，無所謂國，亦無所謂家，諸君請看這個時候的人類，到底與禽獸有甚麼十分明瞭的界限呢？所以鄙人說，我們建設國家是用生活的理想而謀理想的生活；並不是專用非生活的理想來談玄妙，亦不是專謀非理想的生活來作飯桶也。

以上所講，為我們建設國家的緣故，往後專講建

設國家的道理；茲先將國際法上的道理建設國家和諸君講一講，然後再說國法學上的道理。在國際法上講起來，國家之或分或合，毫不算甚麼很巧很奇的事情。凡研究過政治史外交史的人，都知道國家可由大而變小，由小以成大；如日爾曼神聖羅馬帝國，他的領土，北達波羅的海，南達地中海，後分爲奧意德三國皆不失爲獨立國；如奧大利匈牙利帝國受歐洲大戰之影響，遂變爲捷克斯洛伐克匈牙利奧大利三國，亦皆不失爲獨立國，此由大變而爲小者；又如昔德意志由二十幾個小邦，組成德意志聯邦國，昔意大利由十數之小國，形成意大利王國，此由小而成大者。其他如英美如希土如荷比皆由合而分，如蘇英如日韓如巨哥斯拉夫皆由分而合，皆以武力財政外交三種爲變遷。從此看來，國無論疆土之大小，人民之衆寡，只要武力財政外交三者，能够成爲一個國家，國際法上就認爲他是一個獨立國。我講到這裏，不得不把我國與歐洲諸强國對照一對照。請看歐洲諸國何以富强治？我國何以貧弱亂？這個原因是在甚麼地方？據我看起來，是在我國疆土太大的原故。假設我國自動的分成爲許多獨立國，則人類社會的進步，當不若此遲緩，所享的幸福，當不若此薄弱。你看南美洲分爲多數國家所享的幸福，比較不分爲多數國家而爲西班牙屬地的時代所享的幸福，是怎麼樣的？就知道國小易治的道理。我們中國疆土很大，人材很多，而容納人材的地方，僅有一個內閣，一個國會，你看怎麼能够容納得了？所以今天甲欲倒乙，明天乙欲倒甲，天天相傾相軋，你看我國如何不糟？假設中國能自動的分爲多數小國，則人材可以分配，如南美洲有多數內閣，卽可以容納許多總長人材，有許多國會，卽可以容納多數立法人材，網羅殆盡，野無遺賢，則甲倒乙乙倒甲的那種不好的現象，當自消滅。卽政治可以

上軌道，國家可以得安寧；加以人材分配於各地，使各地易於發展，如白皙人種本爲條頓民族斯拉夫民族拉丁民族等等，各建設各的國家，各從事向外發展，所以今日世界上到處有白皙人蹤跡，到處有白皙人種的國家。假設我國漢滿蒙回藏五大民族，能够都建設國家，都向外發展，則他日之世界又焉知不到處有黃種人的蹤跡，到處有黃種人的國家。此所以我主張人材分配主義，人類應取分析發達主義；但是欲貫澈此二種主義，不可不主張我國取小國制度，家庭取小家庭制度。小國制度的好處已經說過，小家庭制度的好處，留在下段講國法學上的道理建設國家時，再和諸君詳細說罷。

我剛纔所說的都是國際法上的道理，從破壞方面想的，從革命方面去作的，現在是一時作不到的事，暫且不必多說。我們現從國法學上的道理講不革命的，維持現狀的方法。就是把中國分爲二三十的準國家，使他自治，如湖南奉天等省的樣子；但是不能完全獨立，都要受中央統治權的支配，不過中央的權限不如從前那樣多，各省的權限不如從前那樣少，創成一種虛國聯省制。導中國的政治人材，散趨於準國的各省，使大家對於中央內閣與中央國會不至天天蹈瑕抵隙；而各省的自治事業，亦如歐洲的小國，平均發達。分之則爲二三十準國家，合之則爲一大聯省國。你們看是好不好呢？但是有人說：這是關於國體的事情，憲法不能變更國體。天壇憲草第一條已規定國體曰：『中華民國永遠爲統一民主國，』又第百十一條重加保障而規定曰『國體不得爲修正之議題，』現在又何能將統一民主國改爲聯省民主國？講到這裏，我們不可不把國體研究研究，要知鄙人所主張的，不是修正國體，是修正關於規定國體的條文中兩字而已。如果謂第一條全文皆謂之國體，則受第百十一條之制限，當然

不能議及修正；但是第一條全文確係規定國體之條文，除國體不得爲修正的議題外，其餘的文字儘可以修正。據此看來，我所主張的，亦不十分錯誤。試分二段論之，即先解國體之爲何而後談及其他之文字得爲修正的議題和聯省制的好處：

國體說的起源，本是希臘的哲學家亞里士多德(Aristotle)鑒於當日國體的情形，概括的把他分爲三種：一，君主國體(Monarchy)，二，貴族國體 (Aristocracy)，三，民主國體 (Democracy or polity)，以主權在民者，爲民主國體，在君主者，爲君主國體，在貴族者，爲貴族國體。後來談國體者，皆祖亞氏的學說。更有從國家的組織分國體爲二類，(1)單獨國體(Single State)，(2)複雜國體(Complex States)，單獨國體又曰單一國體，複雜國體又曰聯邦國體。君主有單獨及複雜之分，民主亦有複雜與單獨之別，如英與日，君主國也，而英爲複雜國，日爲單一國；又如美與法，民主國也，而美爲複雜國，法爲單一國。由此看來天壇憲草第一條條文中所謂國體者，僅民主國三字而已。只要不如張勳的復辟，袁氏的稱帝，都不是變更國體。但是又有人說：天壇憲草第一章所標題的國體，不僅民主國三字，並指統一兩字而言。謂統一民主國五字，乃規定中華民國爲單一民主國的文字，今忽將統一二字改爲聯省二字，似有不合。殊不知統一非單一，茲將統一與單一的意義分別解釋如左：

(甲)統一的解釋　統一的意義在英文爲攸尼費克純(Unification)，細繹其意義，並非法律上的名詞，乃政治上的事實。如言南北統一，德意志統一，意大利統一等類是。不知當日憲法起草員把統一兩字寘於民主國三字的上面，實在有點欠妥的地方，然竟把他通過一讀會，通過二讀會，真是很可笑的事情，蓋統一本是分立的反對，言其由分立而統

於一也。

(乙)單一的解釋　單一的意義，在英文上爲洗印叕格爾(Single)，細繹其意義，祇有單獨的意思，豈可誤認Unification爲Single？蓋單一實爲複雜的反對，言其非雜誌而單爲一也。

假設天壇憲草規定中華民國爲單一民主國，當然不能修正爲聯省民主國。今天壇憲草明白規定爲統一民主國，自可修正爲聯省民主，據上所說已毫無疑義。如果國會將來能採納鄙見，則不獨可免除文字上的醜陋，且把全國各省各特別區域等同歸納於聯省民主國之下。據此看來，鄙人所主張修正第一條條文中之兩字，自可得爲修正之議題焉。「國體的解釋」既明，統一的意義亦悉，則聯省二字自可加於民主國三字之上，已無問題。茲更進而講聯省制的好處。假設我國採聯省制，第一可以解時局之糾紛，第二可以去國家之宿弊。何以言夫解時局的糾紛呢？蓋聯省自治說，華南的諸省領袖，都是一致贊成的，即合華北的諸省尚有未得自治，而國家制憲，不妨合華北華南，將未行自治諸省和已行自治諸省歸納於聯省制之下。果能如此，既與華南的民意，不相背馳；復與華北的情形無所抵觸。對於自治的諸省，任他自治；對於官治諸省，依舊行他信仰的官治。這豈不是使昔日華南華北的諸省聯合而爲一的好方法麼？我所以請欲解決我們中國現時的糾紛，宜採聯省民主制。但是有人說：現在我國實行自治，並且有自治法的僅湖南一省，其餘各省除東三省浙江兩廣雲貴川有了自治的招牌外，皆爲官治的省份，怎麼能夠說起聯省的事情呢？殊不知在聯省制下，可以有官治的省，亦可以有自治的省，並不與他有甚麼不合的處所。諸君看美利堅他是世界著名的聯省國，然而他的各省中，有自治的各邦，又有官治的阿拉斯加和菲律濱等省；又如德

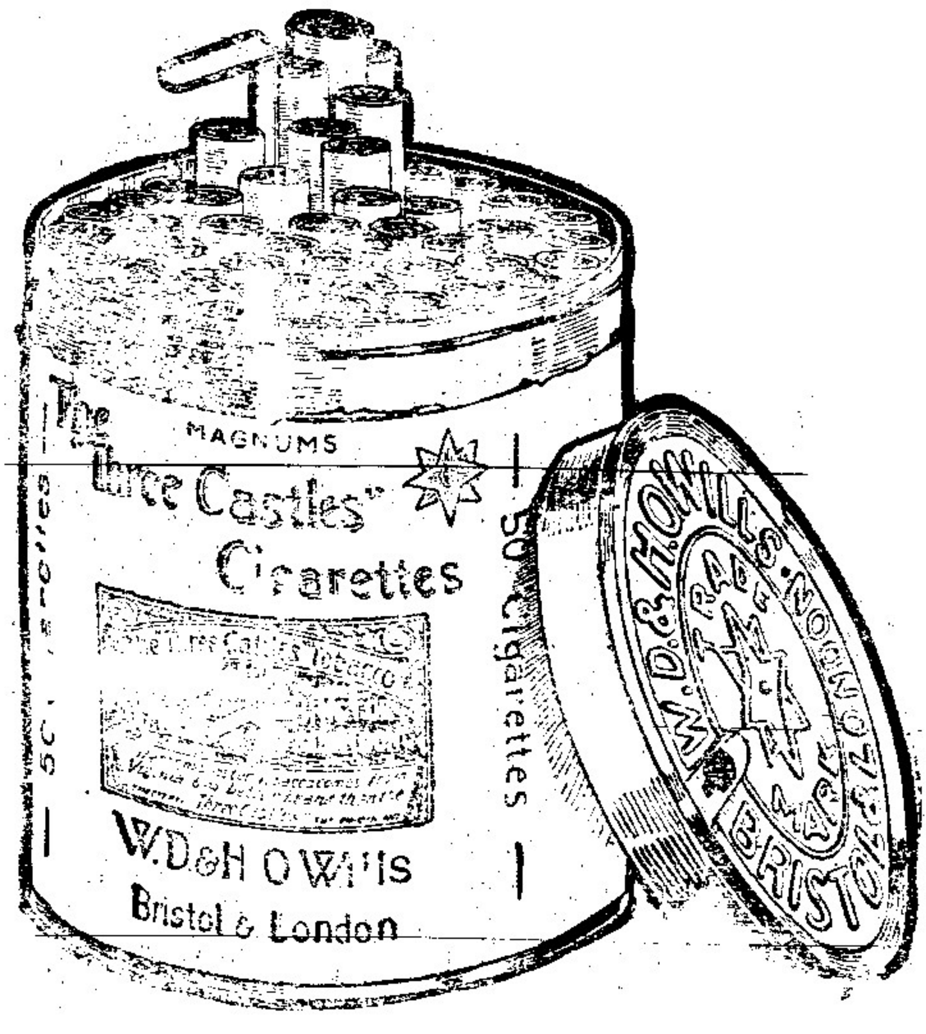
意志亦世界著名的聯省國，然而在歐戰前他的各省，有自治的、各邦，又有官治的亞爾薩斯和勞倫兩個省分。由此看來，從政治制度方面講，即各省中有自治的和官治的，並不妨同爲組織聯省國的分子。又有人說阿拉斯加和亞爾薩斯等是美德兩國既成聯省國後所取得的地方，可爲變例，不可爲原則。他獨不看英吉利組織聯省帝國，當英吉利定立聯省制的時候，他的各省，並不是通過自治，然而卒把各省歸納於聯省制的下面，你看直隸英吉利的印度和實行自治的坎拿大澳洲南非洲等……皆爲英吉利聯省帝國的分子。我所以謂我國採聯省制可以解時局上的糾紛。

何以言夫去國家的宿弊？蓋我們的國和家的宿弊，在大國單獨制與大家庭制。大國單獨制若不把他打破使省省皆自治，無論如何不能做到省省皆富強治；大家庭制，若不把他打破使人人皆自立，亦無論如何不能做到人人皆富強治。省省不能富強治，則國的富強治有甚麼希望？人人不能富強治，於家，省，國的富強治，又有甚麼希望？我國若採聯省制，則易治理，富強隨之；家庭若採小家庭制，則人各自立，富強治隨之。我國受大家庭制的累者，不知凡幾，諺云：『一人有福，連發一屋。』可知一家的人多不能自立。假設家中或有一在政治上得一位置者，如是有因親屬族戚的影響多貪些金錢；又有因親屬族戚的影響，多用些私人。所以他一上台，就不能專心爲國，只知要金錢用私人，遭社會上的攻擊，即刻下台。這種人在在皆有，你看這種大家庭制，如何還能存在於此二十世紀時代咧？但是這種事情，不是專在空談所能做得到的，確實在人能夠從這方面去做，方可達到這個目的。日本人嘗謂他們的兩肩擔了開發中國的責任，不能卸肩。我看這富強治的三個字，及開發中國的四個字，在我國青年兩肩上，是不可一時或懈的，諸君勉旃。

十一，九，三，北京憲法講演會。

大炮台香烟

宴會無大炮台美中不足



英商
駐華英美烟公司
有限公司
總理

請聲明由東方雜誌介紹 Please mention the EASTERN MISCELLANY

老人牌桂格麥片



助長小兒之要素——蓋在

老人牌桂格麥片之中內具十六種必需之原質爲食品中之至完備者○每人 每日 必間食此麥片使身體發育之要素完全無缺

先加食鹽少許於沸水中然後入以桂格麥片而再煮之卽成粥狀和糖食之滋味絕美

調煮簡易○

上海廣東路 第二號買勒洋行

香港雪廠街五號美商同益洋行 經理

天 津 伍 美 洋 行

各埠大洋貨店及食物店均有出售



Quaker Oats

A2

請聲明由東方雜誌介紹 Please mention the EASTERN MISCELLANY

聯邦制及委員會制之研究

董修甲

聯邦制及委員會制，近為國人極注意之問題；討論商榷引證解釋，揭諸報端，各具充分之理由。然於國家前途，關係甚重，不揣固陋，略貢芻蕘，先述聯邦制度之概略，次及委員會制之良否。

（一）美德瑞士各國為行聯邦制之著名國家。美自獨立後，因民族複雜，欲協和十三州民意，鞏固國本，維持國際交涉，促進社會進步，故合十三州為一聯邦，以維繫人心，俾艱難締造之精神，永久存在。近亦覺悟聯邦分權之不便，將舉行教育諸要政，逐漸由中央辦理矣。瑞士之聯邦制，又與美異。瑞之各邦，脫離祖國，為多數不聯之小邦，欲為鞏固團結，調和各邦民意起見，始創行聯邦制耳。德之聯邦制，與美瑞兩國，不可作同一之比例。德之普魯士，崛起於百年之前，練兵興學，一戰勝奧。德屬各邦，懾其兼吞，頗不自安。俾斯麥乃創聯邦制，以籠絡一般散沙之各國，其命意所在，欲圖霸全歐耳。綜以上三國，聯邦制之緣起，實因有種種困難，不能合成單一國家，遂不得不以聯邦制救濟分立之害，而吾人勿徒震其為聯邦制之先河斯可矣。反觀我國，數千年來，皆為單一式之制度，習慣相沿，民族之思想單簡。今欲以他國已認為不完善之制度，引為試用，是何異削足就履乎！

（二）聯邦制對於國權問題，枝節橫生，且歐美學者主張不同，學說亦夥，試略舉之：（甲）有以聯邦為各邦所連成，國權起源於各邦，其權應屬於各邦者。（乙）有以聯邦為各邦所組成，各邦又為人民所組成，國權起源於人民，其權自應屬於人民者。（丙）有以國權業起於人民，已分給各邦，各邦復分給聯邦，是人民之國權，大部分已讓渡於各邦及聯邦，其權祇能與各邦政府聯邦政府共同享有者。綜觀三項之主張，其學說頗有出入。德瑞無論矣，美行聯邦制，約有二百餘年，對於此問題，時感不便，其困難可想而知矣。近海內學者，痛時局蜩螗，思以聯邦制救濟其窮，惜未審查美聯邦制困難之點耳。

（三）我國為單一制之國家，若仿聯邦制改為聯省制，勢必先解散中央政府及國會，由各省自由草訂憲法，組織各省新政府，始能產出新聯邦政府。如斯舉動，國家先陷於無政府地位，險象環生，旰可畏矣！

（四）我國國會，現正議訂國憲，若認聯省制為唯一救亂之策，必停止草製國憲，待各省省憲成立，方可入手草製國憲。若是則已召集之國會，解散乎？抑聽其存在乎？是又一爭點也。

（五）我國之單一制，行之已久，倘有軍閥自由招兵截留賦稅之

事，若將實行聯省制，吾恐野心軍閥，更可假自治美名，明目張膽，反抗中央。昔猶中立，此後則決其獨立矣。若再與他省攜手，脫離中央關係，又將何以處之？

（六）以我國政治上之習慣，中央權力，素在地方之上，若貿然改從易轍，無種種之預備，即入人民腦中，求新制度推行無阻，恐未有人敢深信者。法由專制而共和，由共和而專制，流血慘劇，延及百年，無種種預備之故也。他如菲律賓羣島，要求美許其自治，其問題至今尚未解決者，恐其取得自治之權，未獲其利，先受其害耳。我國各省，久棲於中央集權之下，各省並無自由發展機會，人民政治思想缺乏者，實居多數，今遽欲以無種種預備之各省改為聯省制，誠不免因噎廢食矣。例如江浙閩廣等，濱海而居，輸入歐化，早於腹地，人才蔚然，以之治本省之事，或者無困難之虞，若內地各省，灌輸較後，對於自治各政，有瞠目不知為何物者，故事實與理想，每有相背而馳之點，與其試行為人民所詬病，轉不如先行預備之為愈也。

為今之計，鄙人有如左之主張，請略述之

（1）中華民國定為單一制共和國。

（2）分國權一部分於各省，聽其自由制定省憲，但省憲條文中，不得與國憲違反。

（3）省憲由省議會制定，由大總統認可公佈之。

（4）廢除督軍制，每省祇設省長一人，省長一席，於十年內應由省議會及本省之農商工學各會選舉之，呈請大總統任命，十年後再由人民直接選舉，呈請總統任命。

聯邦制之不宜於我國，已言之矣。茲就委員會制之良否，申述管窺之見：

（一）委員會制原起於瑞士，瑞士壤地狹小，交通便利，教育普及，人民有直接預聞政事之習慣，故推行無阻。若試行我國，鮮有不敗者。其故何在？我國幅員遼闊，人口繁殖，交通不便，教育未遍，而以多頭政治之制度施之，非但責任不專，且易互相推諉互相爭奪之風。此瑞士委員會制不宜於我國者一也。

（二）瑞士委員會制，為立法制之良規，非行政制之善法。歐美學者公認屬於立法者，宜以多頭制度行之，取集思廣益之義，經多數之考慮，而獲最完善之法制；其對於行政方面，宜由一人詳考一事之情節與其需要，庶幾先後符合貫徹主旨，則效果易收。此瑞士委員會制不宜於我國者二也。

（三）瑞士委員會制，往往以條件互讓，達私人權利之目的。其弊在於意見紛雜，欲去其紛雜，一致行動，每因關係己身之利害而不肯退讓，故必交換條件，必達個人私利之目的而後已。考各國立法機關經過之歷史，因會員條件互讓之惡習，所滋弊害，不勝枚舉，故

各國對於預算決算各案，頗有限制議員之處，防其以互讓條件，知有私利而不知有公益也。夫立法機關，不過負立言之責，尚且防其為惡；若實行多頭行政之委員會制，於行政上處處以交換條件行之，其為害不更大乎？此瑞士委員會制不宜於我國者又其一也。

（四）瑞士委員會制，於一國外交軍事緊急時期，動多牽掣，時機不再，救濟無方。考美國當歐戰急迫之時，國會恐威爾遜總統權力不足，難於應付外交軍事，特許以獨斷大權。如用委員會制之多頭行政，其權力不專，遇外交軍事，必有覆餗之虞。其困難之點又一也。

（五）瑞士委員會制，為多黨交換用人之行政制。例如選用政府官吏，各黨咸思占得一席，甲黨提出一人，乙黨亦提出一人，為抵禦之計，終必至於各得相當位置而後已。試問以交換條件為用人之標準，其利害為何如乎？此瑞士委員會制之流弊又其一也。

（六）瑞士委員會制，以章太炎先生主張最力。窺其意，謂總統之位一日存在，爭端一日無已，若以委員會制代總統，朝野庶有更始之機。然竊有疑義者，正副總統之相爭，不過兩大爭端耳。若用瑞士委員會七人制，兩大爭端，恐一變而為七大爭端矣；其輕重比例，不權自明。雖然，此不過選舉之爭端，選出後各黨領袖於委員會中各占一席，平時政見各趨極端，今藉委員會制羅致一堂，而欲使之雍容揖讓，以國利民福為前提，其可得乎？此瑞士委員會制之流弊又其一也。

總之一國之制度不良，政治腐敗，自當力求去腐生新，期達救國救民之本旨。鄙人非敢標新立異，竊願從諸君子後，對於聯省制及瑞士委員會制兩種之問題，於法理上國情上加以研究耳。

尚志學會叢書

商務印書館發行

物質與記憶
一册 定價九角
張東蓀譯 書爲柏格森原著。主旨以研究記憶爲例。確定精神與物質之關係。讀此可窺見柏氏哲學之一斑。

柏拉圖之理想國
二册 一元五角
吳獻書譯 書爲柏拉圖原著。用對話體。甲論乙駁。以發明政治產業教育藝術哲理等問題。譯筆亦極明暢。

生物之世界
二册 一元三角
窪勒斯原著。詳述關於動植物之各種事實及理論。兼及達爾文所未闡明之生命原因等各根本問題。

革命心理
二册 定價九角
杜師業譯 書分三篇。一革命運動之心理的要素。二法國革命。三現代革命主義之發展。爲法國黎朋氏名著。

形而上學序論
一册 定價三角
楊正宇譯 柏格森原著。首述形而上學有兩種不同之認識法。次述直觀哲學之基本原理。

羣衆心理
一册 定價七角
杜師業等譯 書爲黎朋氏原著。共分三篇。於羣衆心理之利害及對付之法。推闡無遺。例證繁多。趣味亦甚豐富。

心理原理實用教育學
一册 四角五分
舒新城編 此書就心理原理述教育之方法。參以最近教育心理諸學說。及著者個人之經驗。全書分智識教育感情教育等四編。

近代思想
二册 二元一角
過耀根譯

創化論
二册 九角
張東蓀譯

新道德論
一册 二角五分
周宏業等譯

中國人口論
一册 四角
陳長衡譯

中華基爾特社會主義國憲法導言

徐六幾

一 引子

我要成遂這樣大膽的工作不知有多少時候了。祇因『這是大膽的工作』以致減少了勇氣。這回東方雜誌的編輯先生給我一封信，說明東方雜誌擬在暑假期內出「憲法研究號」的計畫，並表示要我本基爾特社會主義的見解作一篇文的意思，我被他感動了，不禁由銀灰色的故鄉裏把勇氣燃着，回了一封信就定出這個題目。但是並沒有做。歲月不留，又是秋涼時節了。我不欲失信朋友，所以又把他寫出

這是太大膽了，我何嘗不知道。但我相信一種政論或社會論，他的本質同於永年不會結實的樹木，只有花而沒有果。有果的，要等他成熟摘下，猶可說，沒有果的又將如何呢？那我個人的意見——不管別人是否也和我一樣——總以為『花開應折直須折，莫待無花空折枝』是個最合理的辦法。犧牲趁着濃豔，甚至還含苞未盡放的時候把他摘下，不要錯過了衰落。因此，我必須對讀者先告一個罪，就是我這篇短文，只是自以為應折須折的花，雖未到衰落，却也不敢說是濃豔。

我在這篇短文裏只能完成我所欲完成的全部工作裏——導言本論條文——的一小小部分，是原理而不是條目。詳細的條目我是故意把他除外

的，我們沒有能力替遼遠的將來製定一部嚴密的憲法條文，更沒有能力把一部普通的憲法湊合到各個特殊的地域上去。我們所能做的只有一事：就是把足以產生各種方案的原理暗示人家，使人家在這個原理上，能以自己的自由意志決定去取，而加以訂正或補充。若使我們把這個做到了，我們已視爲滿足。要金子用的人，並不必要點金術者所已點成的金，而必要點金術者所用以點金的指頭。我們只是慚愧，怕沒有力量把這個指頭給需要的人罷——若使能勉强而又靦覥的把他拿出，雖不一定就會點出什麼金子來，也已視爲滿足。

固然啦——社會畢竟屬於社會全體，我們幾個瞎作文的人說這個制度好，也並不見得就會好，那個制度壞，也不見得真會壞。必須集合社會全體的人討論他，研究他，然後才能夠辯析出好歹來，必如是才有真好歹。所以我很希望討論這個問題的人能逐漸擴充到社會全體——由少數人而次多數人，而多數人，而最多數人，直至於全體。至於我所不能或免的誤解和疏忽，要高明指正者更不消說。

二 職能原理與自治原理

我這篇東西是故意叫他做中華基爾特社會主義國憲法導言的。若使把這個標題改爲中華共和國或是民主國的憲法導言，也不見得不對。因爲我們所理想的 Commonwealth 原不是一個烏託邦，而是指導現時社會中正在活動的一種確定的趨向和現時社會已存在的制度和社會力的最自然的發展。這個確定的趨向和最自然的發展實起於人類合理的要求，所謂自由或民主的要求便是。基爾特社會主義者並不是站在人類合理的要求外另有所要求，只是充分的把這個要求發揮盡致而又加以保障罷了。

最根本的原理有二：(一)是職能原理；(二)是自治原理。

我將要本此意旨，在本文中逐漸表明這兩個原理的效用並如何可使自由與民主得到保障。茲先述說職能原理和自治原理的本質。

在說明職能原理之先，必須懸一假定，即羣體或團體的假定。我們已經知道人類永遠不能獨存，必受育於羣體或團體中而後才得到生存的。人類既有了個人不能單獨生存的自覺，因而有組織團體的要求。團體的動機是什麼呢？不消說是由於人類要滿足其共同需要並貫澈其共同目的而起，這個目的——或一個或相連的數個——便是團體的職能基礎，而團體亦賴為欲盡此職能而實現。制度亦然：社會中每個制度也都有他的目標，這個制度的如何增榮即視此目標而定，到達這個目標也就是制度之職能的必然的基礎。不論那一個團體或是制度，在他的本身總可有複雜而又相關的種種目的——單純的目的自然也是有的——於是他亦可有無數複雜而又相關的職能。但是團體也好，制度也好，他之所以成為團體與制度者實賴他們背後的特殊目的，像教會的目的必為信仰的，教育會的目的必為教育或文化的，游藝會的目的必為娛樂的等等都是證據。由這樣看來，那末，一切團體和制度的職能，儘可不管其如何變遷與發展；而其本質之為特殊的，實可斷言。以此之故，職能原理僅能適用於團體或制度，而不能適用於個人。良以個人在本質上是普遍的，他不發為信仰的行為，便無所完成其宗教的職能；他不發為娛樂的行為，便亦無所完成其游藝的職能。他不想坐電車到大馬路去，在這個電車上的一切職能，他都有權不管；他若是一個煤礦的工人，不想改善煤礦中的生活或收回自管，他亦沒有行使其職能的必要。可見職能這

個東西是由個人之特殊行爲，——單純的或連續的——目的，欲求而發生，沒有這些的行爲，目的或欲求便無所謂職能其物。所以我們不能把職能表示個人，而表示團體或制度。這就是我們必須立個羣體或團體的假定的理由。

第二個問題，我們既把職能表示團體了，那末團體是什麼，個人又是什麼，兩者的關係又是什麼呢？許多的學者往往把「人格」與「非人格」混在一起，或者故意把他顚倒起來，這都是無理取鬧的高興。他們一論到國家，就以爲國家是個至大而無所不包的人格，吸收了所有其他的人格獨爲「超人」，個人要是想和他比擬，簡直是等於沒有東西。這固然是錯的，但是一面承認個人是人格，一面又承認團體——像國家——又是一人格，由於個人的人格抽出來的一種人格也是同樣的誤謬。柯爾說過：「個人心靈的根本就在於他是個人，不能被任何一切的東西吸收進去。國家中的分子也和宴會或 Doreas Society 的分子一樣，都不能由他們的個性中抽出。假使說國家可以當做人來看待，只有說國家與組織國家分子的全部個性調協一致。

「說國家是一個個性是一個人格，我并不願加以反對。隨便在什麼地方，凡是人類爲着一種共同目的，同情或意見所鼓舞而集合起來的時候，都會發生一種新人格和新個性。英國國家有一個心靈，正也如同勞動有一個心靈，United Order of Ancient Buffaloes 有一個心靈一樣。不過這種團體的心靈，并不是由於加入該團體的分子靈魂抽出，而是他的自身是他們分子靈魂的增加物。他并不是一種吸收分子意志和個性的個體，而是他們分子發展的附加手段。」

這雖片言，依此亦已足以解決上述的問題了。就是說，個人和團體並非對立，而又不能互相吞沒。個人是一個人格，團體不是一個人格，且亦不能為一人格，正因其為特殊的職能的，而非普遍的之故，所以團體是手段，不是目的，是人們要藉以得到良善生活的一種手段。進言之，便是個人為主，團體為客，個人不為團體而存在，團體卻為個人而存在；個人不為團體而生，團體卻為個人而生，因此我們又可以提示一個原理：

一切的團體都是人們意志的表現物，他的存在只是人們為着某種的目的而始存在，他的數目必須和人們的「目的」之數相等。國家自我們看來也和別的團體一樣，沒有至高無上的主權，並也不是單一的。凡在一個國家內的男男女女并不是溶化於國家性質內的絕對孤立的個體，他們尚有他們自己的習慣，理想，感情和目的不能屈伏於人的東西在。不唯如是；他們的集合也有種種不同的方法，一個人儘可以加入或組成幾個的團體而為其分子。一個人同一個人也許是廣州市自由獨立的選舉人，同時又為皮革工人組合的分子，教會和進德會的會員，華北運動會的選手。他們并不把人格的全部交付一個團體或各個團體的集合；因為除了上列的資格外，他也許尚是一個N君的好兒子，L君的好丈夫，W君的好父親，和其他事物的主人翁。

上面的話只是表明一個人實具無數的職能，而團體的職能則只有一個，或連續的數個。

但是我們必須記住者，團體之職能雖為個別的，卻亦不是對立的，因我們相信社會之能充分發展與否不係於團體數目之衆多，而係於各個團體能有有效的協作與聯絡，而此協作與聯絡則又在於

各個團體之能各盡其職能。若使各個團體各為其所獨具的目的，分道揚鑣，不相統屬，自必至於互相抵觸，而無關於全體之公益，不能完成我們理想中的綜合社會了。所以我們又不把職能當作獨立的團體的特性，而當作團體在綜合社會中得為一發動的原因的特性。

此種社會的綜合之原理極關重要。一個團體的分子在一定的限度內既然有其共同的目的，那末同在這個團體內通力合作乃必然之事；不過人們的目的不能盡同，所以團體的職能也不一致又是必然的事。他的目的可以基於社會的公益，並也可以基於社會的公害。社會的與「反社會的」這個目的的抵觸，固然可使雙方的目的都不能充分達到，因而損及團結力，可是我們此地似無管他的必要。我們要說這幾句話的意思，在彼不在此。在於我們如何採取一個正確的標準，去估量團體的真價值；就是估量他們究竟對於人羣全體有若何的價值。當我們把「職能」一語用於團體的時候，他的自身已經牽引了一個價值的標準。因為他不但使團體和其分子發生關係，並且和其他的團體與制度也發生關係。與社會發生關係，與個人也發生關係。與羣的有組織部分發生關係，與羣之無組織的部分也發生關係。我們對於無論那一種的團體總不免發生兩種的疑問：第一是『這個團體究竟因何目的而創立，而其分子所以維持其團體之目的究竟何在？』第二那就是『這個團體在社會中所能盡的職能是什麼？』了。這個我們是沒有權力任意斷定他的職能的。一個職能基於一個目的，為着一個目的才創立一個團體。我們自然不能亂說這個團體的職能在於執行另一種的目的，異於原有的目的，而為他們所不曾想到感到的了。問題至此又引到可能解決的地步了。換一句話，那就是一切社會

的價值之基礎是個人的意志與判斷。——仍然復歸於我們上述個人本位的論斷。

團體既然和其他的團體制度並個人都發生關係，那末在各種職能團體的中間一定有許多分明的界線。誠然我們對於重要的職能團體——如國家之類——界限的劃分尤須特別謹嚴，並且還要確定他的職能活動的範圍，使他不能夠超越他自已以外的職分。至於較不重要的團體和一種團體發展的能力，確然不會摒破藩籬的，我們自然又須保持其團體的自由和自動，使他能夠充分的表現。

像這樣的放任，怕不免發生職能上悖戾的危險吧！這也許是有的，可是並非沒有藥醫治。我們將於後數節特別討論，現在恕不再說了。我們於結束這一節職能原理的本身的時候，似乎也得交代幾句。就是團體必須建立在職務原理的基礎上才能夠培成合羣互助的精神，歷久不渝。各個團體若使都能盡其應有的職能，將不僅能使社會組織更加鞏固而又順利；並且還能消除對於個人的善良生活之社會的阻礙。質言之，職能不但是社會康寧的關鍵，抑且爲羣體的和個人的康寧的關鍵。

自治原理，我們正想故意的簡而言之。我們相信社會依了職能而組織起來的時候，若使不附進一個同樣重要的自治原理，所謂職能組織體只是死的空架子。同理，若使社會的組織不根據於這個職能也終不能得到真正的自治，而自己管理自己。

但是「自治」或「自己管理」這個名詞是非常寬泛的。舉一個例吧：愛爾蘭人要求自治，在他們國民中彼此同一的，只是消極的脫却英人的羈絆一點；至於積極的「如何自治」，却大大殊。有的人希望愛爾蘭獨立以後變成一個專制的國家，舉一個愛爾蘭人做國王就算了事；有的人希望愛爾蘭獨立

以後變成一個寡頭政治的國家，將愛爾蘭的統治權交給幾個特殊的階級就算了事；更有的人希望愛爾蘭獨立以後變成完全民主的國家，根本上把現在握於少數人手裏的權力分給愛爾蘭的國民全體，就個個不同了。最滑稽的例，要算我們中國的所謂自治了。許多政治的手淫者，別的把戲弄厭了，別的名詞用得太爛了，於是別開生面，就玩弄起自治來，什麼「省自治」呀，「聯省自治呀」，鬧得發昏了。許多的軍閥，怕別的軍閥窺竊他的萬世一系——這是他們寢食不安的想着，祈求着，把玩着，咀嚼着，好個的名詞「萬世一系」我們確沒有的，——的「神器」，又捨不得破彈，轉而使用軟的軍械，所謂自治來擋駕。怕中央窮了，會連累他，要分他的碟頭碗底，和魚頭骨碎，也樂得使用這個「自治」守衛他的「寶庫」了。老實說吧！這一類的人原不配說什麼自治不自治，他們先沒有這個「自」(Self)，如何能有「治」。「世間有權利管理工業的只有兩種人：第一種是真正服務於工業界的人；第二種是必須要用工業的生產物以爲生的人」。你們並不服務於那一業，並也不一定專靠那一業的生產物以爲生，——未免太滑稽了：原來一種是靠播弄招搖爲生的，一種是靠丘八老爺爲生的，這樣說也未見得不對。——還是治你們自己的東西去罷！

還是說自己的好。我們此地所用的自治一語不是屬於個人的意義，而是屬於團體的意義。我們早就不把自治一語冠上隨便什麼個人了。個人自治，自治便了，何必再管許多事，可見所謂自治是對團體而言，亦惟團體才能舉自治之實。我們說工業自治是說工業界的工人組織成了團體，然後自己管理起來，若使把這個自治權交給隨便一個人或幾個人，那就只能用少數的工人管理工業全部這個名詞來表示了。除他們少數人自己的小部分是自

治外，別的大部分便是治他了，奇怪得很自治似乎鬧翻了，為什麼始終沒有人先把這個根本問題——團體——提出呢？社會一日沒有團體，（各種團體並須普遍）便一日說不到自治啊！

復次，自治和集權立於反對的地位，有集權便沒有自治；有自治便也沒有集權。所以主張自治，同時得主張「分權」。

自治和統一又立於相反的地位，統一了也沒有自治可言。不惟統一，並大規模的組織也在屏棄之列。所以主張自治，同時得主張「小單位」。

這些的道理，我們都留着下面說去，現在先把這一節中最關緊要的幾個原理提出來，有的原理是本源的，我們特地說過的，有的則由本源的原理中孕育出來的。有下列三個：

（一）職能，

（二）自治，

（三）分權與小單位。

下面三節所討論的社會組織問題，就是以這三個的原理為基礎把社會建築在上面。

三　基於職能的組織

「海納（Heine）那個可愛的巴黎賣花的女兒，安排花是按着香氣歸類的，於此可以相信着使教她來安排人類，一定也用同樣的方法。由此類推，我們可以想見美術家的分類法是按着人的美醜；教授的分類法是按着人的理解力；客棧老板的分類法是按着人的能否住他高貴的房間；政客的分類法是按着人的能否締結條約。」但是我們基爾特卻堅決的相信人類應有特別的另一個的分類法，就是職能的分類。

和職能的分類法立於最相反對的地位的，那就是政治家們的「面積分類法」了。他們承着帝王的

聖旨，沒有道理的把中國的本部割成十八塊，又把外藩割成四塊。最初的意思是想分裂許多的要塞殘弱許多較不馴服的臣民，使易於治理；後來所謂民國成立了，偷竊了舶來品議會政治，又想依舊保持着省的區域，以便於選舉出席國會的代表。他們這種分類的作用怕很有限吧！這樣按着郵務區域的分類多麼勉強！秦羅說得好：『鄰居的人的中間有一種自然的聯合，我們並不否認。他們所熟識的郵差和警察是相同的；所用的陰溝和自來水也是相同的。可是這些共同的聯絡和人生的重要原則毫不相干，這個原則是他國民權的根基。現在的最高國民權（理論上）是投一個議員的選舉票，基爾特人以爲單靠住在同一條街或鄰村的關係來作這樣最重要職務的基礎，未免太不成話說了。還不如海納的賣花女郎的分類法聰明得多哩！』選舉的事我們後面尚有更詳細的話說，暫且不提。那事論事，在他們面積的分類法中早就現出許多的破綻了。原來區域的分類必須附帶幾個必要的條件，是用文化的程度來分呀，還是用經濟或政治的狀況來分呢。這個地方的文化高，那個地方的文化低，把他區劃出來，爲的是便於文化的施設與陶養；這個地方的經濟狀況好，對於某種的產業特別發達，那個地方經濟的狀況不好，對於別一種的產業又特別的發達，或是獨於那一種產業不發達，爲的是便於改善與救濟；這個地方政治力强，政治清明，那個地方政治力弱，政治腐敗，把他劃分起來，都還可說。他們對於這些竟絲毫不管，和豆腐匠切豆腐一樣，木匠鋸木板一樣，把他切出，切得成塊便算完事。以致一個江蘇天然的自會分出江南和江北兩省；一個浙江天然的自會分出浙東和浙西兩省；一個安徽也分出皖南與皖北；一個福建也分出閩中，閩南與閩北；他如湖南，四川，湖北，山東，雲南，廣東，沒有

一省不是分化而成爲若干省。即使中國竟統一了，這些省中的省無論如何總還是分立。他們正也如同不對勁的夫妻一樣，任你什麼父母之命，什麼媒妁之言，什麼良緣天定，總不能使他聯成一氣。何以故？以他們原無聯結的感應性與可能性故。真傻啊！現在竟有許多人在那裏大喊其聯省自治！我實在費解他們到底用什麼魔術能夠把他們聯着呢？聯的意義，並不是一手抓住一個，那一手又抓住一個，用力把他頂起來，這是砸啊！聯必須具足聯的可能性與感應性呢。再把兩性的結合來作例，必須兩性間有了愛情，深切的愛情，然後才能夠聯結起來。這種的聯結是走到的，不是造成的，是自然而然的，不是強勉的，所以能始終不渝，即有大力亦不能使之隔開。十年來中國的各省何嘗沒有同盟和聯的事實，但是那一個不是結了好幾個婚，離了好幾個婚呢？朝結婚而暮離婚呢？——聯的可能性是什麼呢？就是共同的目的，需要利害與風習。這些東西在僵着的沒有生命的之「省」的上面，永遠找不到，必須向活着有的生命的團體上面去求。所以聯省自治，必須由「聯羣自治」做起。

現在又引起一個聯羣的問題了，——聯羣自治當另篇詳論——也罷，趁勢轉入本題吧？

依着職能爲分別而互相組織的習慣，在一切的人類社會中已經根深蒂固的了。在歐洲方面，我前在本誌所發表的基爾特社會主義之歷史的基礎已經大略的介紹過，現在可以不提，即在我們的中國，也隨處可以發現他的久長的生命與史跡。我們隨便走到一個地方，總可以觀察得出一個鄉村都有一個「社」，在他那「社神」底下爲公共的治安與秩序而活動的事實。譬如當收成的時候，他們便在社神的面前用普通選擧法選擧許多的「甲長」與員役。照他們的慣例，分配到各個地方去，任巡邏緝

獲一切偷竊果實五穀的盜匪。有時鄉間的事變發生了，他們便召集職員開起會議，取決一下。這種的基爾特制度，是繼承古代的「鄉飲酒」而蛻變出來的，他的歷史已經有三四千年了。他如木匠，石匠，印刷匠，土匠，以及各種的職人在人數稍為繁多的地方往往都有他的幫會，更是顯而易見的事。

照現在中國的情形論，我們實在希望各種的職業或公民服務的人們，能夠保留過去數千年一線流傳的組織精神，組成各個適於民主主義的團體。固然，一個人對於他的職能未必有很明瞭的界限，像一個郵差可以同時在家園種菜，一個布商可以兼養蜜蜂；一個報館的記者可以兼開書局；一個陸軍的軍官可以和酒保合夥。但是一個普通的男女在他的一生總可以提出一件事是他的主要職業。便是一個人有數個的職業，應用起我們職能的原理來，也還可以加入或組成幾個的團體而為其會員，絲毫無礙。我們希望植茶和製茶的企業家與士人組成一個茶業公會；製棉的工人組成一個棉業公會；織造業工人組成一個織造業的公會；在煤礦裏做事的，組成煤礦業公會，在鐵路上服務的組成一個鐵路公會；他如學校的教員們因為他們一面是公民服務者，一面又是產生學問和智識的人，也可以集合起來組成一個教育會；醫生們因為他們的職務而組成了醫藥會；律師們組成了律師公會；各為着他們的「便利，」由各個地方公同組織成功，互相聯結起來，成個全國的大聯合，處理並統制他們職業上的事務，實是正當而又有效的辦法。不過我們上頭並不會列舉社會上各各別別的職業團體，並非除卻這些職業之外，不可以組織團體，而是留給讀者各自類推去的。許多文學家，美術家固然可以組織一個團體，難道戲子就不可以組織團體嗎？自然也是可以的。在廢娼運動沒有成功以前，

便是窰子，我們也得承認他們可以組成團體的。他們的團體固然不為着社會服務，但是從意志的表現而造成團體這一點看，他們也未始不是正當。不過將來這種不為社會服務的團體是沒有存在的餘地罷了。

我們以為主要的職業可為國民生活的中心，一切的關係都圍繞着這個中心而活動。所以自我們看來，在社會結構當中職能的組織居最首要的地位，為他的關鍵，除此之外，一切的人類關節，像一個人是屬於英國還是中國，他的臉色是黃是白，他住在這一州還是那一州，這一縣還是那一縣，他的國會選舉是屬於那一區，他的地方投票是在那一所，這些東西都是次要甚至不重要的了。何以見得職能的組織是重要的呢？泰羅說：

「一個人所最感興趣而最有完全智識的事莫過於他的職業，若使國民的區別拋棄面積的方法而改用行業組織的方法，那末基於興趣和智識的重要原則上的組織便可以成立了。職業的單位對於自身的事務是最結實最有智識的。」

試問挖煤這件事誰比礦工更精明，織造這件事誰比織工更能幹？我們不把煤礦和織造上種種立法和管理交給他們的工人，誰配處理？固然委給他們自己辦去，也許他們會圖謀自己的利益，但是他們比起現在的政府和資本家，所圖謀利益的範圍總會廣些罷？保全了多數礦工和織工的利益至少要比保全少數的資本家和官員的利益好些啊！

學校裏的教授也是一樣的，這一種職業說得廣些，究竟也和挖煤織布一樣同是生產者。礦工和織造工所生產的是煤和布，教師所生產的是有教育的學生。礦工和織造需要才具，教師也需要才具，最能教人的教師必是專心致志在這項事業上的專

門家，正也如同專心致志在煤礦和織造的事業上的專門家一樣。把這班教師組成一個基爾特也和煤礦工和織造工一樣，他的效用自也不在礦工和織造工的團體之下。我們合省各縣的許多學校，自幼稚園而初等小學而中學，而高等專門而大學，凡屬教授人員，自主講助教以致於實驗室裏洗瓶子的人，結成許多教員基爾特，再由許多的基爾特聯合或合併而成一個全國教員基爾特，那末教育上的事務要徵求意見的時候，首先被諮詢的當然是教員基爾特了。

鐵路也是一樣。在一個鐵路基爾特底下，所包含的各色人等，上自總辦監督，下至窮鄉僻壤的小站上的最下等的脚夫，在平常的時候，地位高下懸殊，事情往往不易舉辦，一到了基爾特形成之後，階級取消了，他們只知道同是基爾特的會員，對於鐵路上的管理事務自然要同樣的負責了。

便是各村鎮的小販子，和小棧，他們若使也聯合起來，組織一個基爾特，供給人家日用必需的貨物，顯然成一分配的基爾特，在基於職能而組織的社會中又是一個很重要而又必需的團體了。

這種的例，舉不勝舉。簡單的說一句罷！在一個國家底下，有益於國民的生活而不能組成一個基爾特的怕沒有吧！最乖僻的藝術家，最不可思議的玄想家，最放蕩不羈的詩人，他們也何嘗不能組織一個基爾特？不喜歡事務，不能切實負責的人怕只配到游民隊裏討生活去吧，要訓練出一種纖巧的才藝怕辦不到呢！

但是社會上種種的事務都依着職能分類起來，而從事於種種事務的人又依着職能組織起來，究竟有什麼好處呢？最大的好處，就是從此以後國民的生活將要根據了人生主要的工作而被調整了。棄去現在社會混沌狀態的產業制度，另換一個基

於天然的單位而組成的社會，他那井然的秩序將如陳列得很好的圖書館，整頓的很好的貨棧一樣，無論你要什麼東西，裏邊的館員和夥計立刻就可以拿出。這就是依於職能而組織的真相；這就是以事業爲根據的天然分類。國家中的一切人民都按照了他們主要的工作，責任和智識編制起來，而爲公民，於是人家便將當他是個專門家了；他並也努力的去做他所能做的事了。我們並不想拉攏一個普通的農民叫他去決定他始終連名字都不會聽到的南洋羣島的事，我們要他決定自己農業方面的事好了。我們要他們努力於實際，使我們的社會生活都能以切要的事實像產米產布等等做基礎，再不掛起現在政治家們所藉以哄騙人家的雜貨攤牌號了。所以他的第二個好處就在於一切的公民都能在他所懂得的事情被人家請來決定。在煤礦裏作事的人，只管得煤礦的事，絕不會拉他來管對俄的事件。照這樣做，他們必能用敏捷的手腳把最優越的忠告即刻拿來應付不論多難的問題。譬如米穀缺乏了，若使由地方官轉詳省長，再轉詳農商部或是內務部，又由農商部或內務部再降勅下來，結果這個問題的解決仍然要由地主的手裏交到農家而至於佃戶，何如直截了當就由地主，農家，佃戶們自己解決的好，若使他們都有了組織——農業基爾特，豈不是又把這個問題弄成無限的簡單了嗎？

四　自治

由前面所說的看來，基爾特的根本原理既是按了職能的分類爲社會組織的基礎，因而社會中的事業便可有最擅長的人材來擔當，那末由此而生的第二條原理自然是要讓各種基爾特的會員來管理自己會中的事務了。不錯！若使那班仁慈的專

制君王也降下一個詔勅把國中的人民各依了他們的職業和地位編成團體，然後再把權柄交給他們，讓他們自己管理自己的事務去；或是就由他的中央政府想出一個方法雇用一班有經驗的礦工到部裏當管理礦業的顧問，似乎也是一個很好的辦法了。不然！不然！我們的基爾特人都是他們自己的主人翁，他寧可不做好事而爲他人所吩咐督促的，而做他們自動的壞事。小孩子們被母親繫在裙帶子上是公認的不幸，初不管這個裙帶子是屬於大僧正的，政府官吏的，家主的，抑或神聖的皇帝的。只要受了人家的維繫，便足以銷沈理智。至於第二個的辦法，似乎很能夠得到一種純粹的專門人材了，可是這種制度究竟是官僚的，和我們基爾特的精神完全相反，也非加以反對不可。

我們反對官僚政治確有幾個健全的理由：

第一，官僚政治這東西實際上不能挑選專門的工人，只能挑選第一等的官僚人材。他們無論如何是不生產的，若使我們把生產的擔子放在官僚政治的上面，希望他站得很穩，恰如把一座金字塔倒立於尖頂上，要金字塔站得穩是要把他立在底面上，而生產的底面便是勞工。固然在生產者的團體中也免不了有一班管事的人，但他們的職務只是管事，並不曾當他是生產的基礎啊！

第二，官僚政治中的官僚容或也有願意和工人們相談論切磋的人，但這是例外。普通的工人之視官僚每存討厭疑慮之念，本來自己很能揀擇必要的事去做，要他們斯斯文文的和他談論幹什麼？他們的精神和態度生來就立於相反的地位，究竟不容易溝通融合，我們把一切事交給一切的工人或公民辦去好了，何必要那以事務爲游戲，以空話爲撑持門面的人來管閑事。我們不用不正當的勢力來調整社會的事體，並也不用「政有等差」的官話

來做現代紛爭的真答案。我們希望一件的事情能夠簡單迅速的見諸實行，不希望像那官僚政治一樣要一匣洋火，一杯清茶，還得行幾道的公文。

第三，最強硬的理由應算我們所主張的是自治不是他治或官治了。世界上最能夠增進事物的效率的莫過於自治，而且除了自治便沒有法子可以工作。農商部裏的大老官那一個能比紡紗的工人和管理員知道關於棉紗紡織的事更清楚？那一個能比三家村的老農知道關於農事水利更清楚？在內閣和總統府裏酣睡的官僚們拭一拭眼睛又是晚上了，配得上「總理萬機」嗎？

表示我們積極的主張此其時矣。我們的積極的主張就是把社會種種事業的管理權交給各種的基爾特去行使。除了幾個較為普遍和重大的規約與職權，我們可以說明外，別的細密的規則與權限我們一概不願多管。我們於根本原理和精神外，很希望他們再沒有雷同的規約發現，一有了雷同便難免被一無謂的畫一形式所搗毀。我們所希望的是以特殊的規則迎合特殊的社會。所以不贊成中央集權制，並也反對少數的議員在國會的制憲席上替各省各縣制定一模一樣的憲法。

閑話休題，我們現在所急須表白的應是基爾特自由的限界。換一句說，就是我們應該把多少的自治權給基爾特，他得到了這些的自治權應如何的行使；所賸下的一半要誰來擔當？

我們常常說過一個的問題應有兩方面，一是那些生產貨物和公務的基爾特，一是要拿和消費這些貨物與公務的民衆，民衆和基爾特的關係，留着以後再說，現在所說的只是這些自治團體所得以自治的究是什麼？普通原則可以如下的規定：民衆的責任在於表出所需要的是什麼，基爾特的責任在於表出怎樣去供給這需要。在被民衆的集合慾

望所規定而又被民衆的機關「國家」所表示的公衆道德和教化的標準以內基爾特可以自由行動。所以基爾特所管理的事務不是全經濟的過程，而是生產的過程和對於這個過程有關係的分配過程。社會好比一個小孩子，他病了，母親替他請出一個醫生來診治，固然在個人的全部確有許多的地方為醫生所不能夠，所不配干與，但是他對於診病却是一個最適當的人材，應該把病的一切交給他。母親就是民衆，基爾特就是醫生。醫生只管診病，不管診病以外的別的東西，別的東西，祇好母親自己或是另請高明去管了。

在基爾特裏頭並非沒有領袖的人物，真正的領袖原無損於自治。自治和他治或官治之分別，並不在於後者承認領袖，而前者不承認；乃在於領袖對於所領的人的關係根本上有所分別。民主的領袖並非以自己的意旨代表他們的意旨所欲實行者亦非以彼個人之私意美其名曰他們之真意旨，乃他們自知之實在意旨而付之領袖者。換一句說，就是民治的領袖非由於己意之強行，乃由於感化力與合作二者而領人。如是之領袖，當由於基爾特自身選定固不成問題，然亦不盡是各種之領袖均當由基爾特的全體投票所選定之意。他之選出，係「自下」的，由於他所領之人中選出。他們對於他的領袖素來是審熟的，一旦被選了，他的人格與能力一定足以指導他人的工作向一已經承認的目標，與表示無數人的公意和合作精神，可無疑義。然領袖之在自治團體中沒有多大的權力，他沒有開除人家與專制的命令人家作或不作的無限權力，他不為監督工人而設，乃為監督工作而設，所以他能促進生產的效率，而不汨沒人性。

我們中國人被專制的君治官治幽囚得好幾千年了，我們若便要解放他，要他能夠發揮各自的自

由意志，務各自的正業，這裏有一把鑰子叫做「自治」正好試試看。來大家一齊來，「解開人類社會中無數問題的祕鎖，只有自治工夫是一把總鑰匙啊！」

五　分權與小單位

我們上頭已經把依於職能爲區別的組織和給與這些組織以自治的權力的種種好處與必要說過了。現在我們又要再進一步，提出一個原理能使這些依著職能爲區別的自治團體得到充分的發展。這個原理可以這樣寫：

「基爾特的大小視該業或該地位的效率上要求而定，若某種最小限度已經足以應付這要求而生出最大的效力，則該基爾特的範圍便當以這個最小限度爲限而不當過事擴張。」

和這個原理立於相反的地位的就是集中，使我們的原理而果真，則一切政治上的集權主義，與因此而生的中央政府和經濟上的集中主義，與因此而生的「托辣斯」及國家資本主義必皆僞。這種的天秤，略事比量就可以明白，我們且舉幾個例比較一下罷！

第一中央政府每立於人民砲力不及的地方。我們統統覺得的，我們的中央政府是站在我們北方直隸省內一個小都會北京城內的，在北京城內的城內的。他們的官員高踞在上，和平常的百姓簡直老不見面，不消說別省的百姓，便是北京城，那一個能夠和他們通些款曲。要從甎牆和柴門的裏面看到外邊，已是大難，再隔開一二里路更做不到；他們和民衆的隔離少者數百里，多者數萬里，要他們管束全國的事情和百姓，豈不是夢話。若使在我們的基爾特的制度下，一個很小的範圍內，他們的見面

機會不知有多少次，不幸得很，裏頭的辦事員在政府中人中學到了一些專制的行為，他們的公民只要走到那個辦事員的店鋪面前倚在櫃台上靜他一聲，或是走到那些辦事員的私室的附近隔窗說了一下就可以了。若使這個辦法還不行，他們也只要負起一把斧子，一把鍬子，一根繩，一根棍子走到他的門樓或是祖宗的墳墓上已就可以屈伏他們了。中央政府之能存在，惟一的原因就在於遠離他的民衆。一羣健康的人民，能够主有他們的舌頭與胃膀的人民對於他們朝夕可以聚面的執政者的不合理行為一定不會容忍；對於他們暴厲的行為，一定也可以報復過來，以其人之道治其人之身。只要是互相認識的，貼着牆而居的，誰也不怕誰，誰也欺不了誰，他們的罪惡從何做起？可是現在的中央政府故意把許許多多的公務集中到一點，存匿起許多因這不靈敏的統治所產出的罪人。一個衙門裏的官僚不下千百，那一個是負責的人，在他那層樓堂廂高坐堂皇的那一個知道飯是白米煮成的？歷史不要說別的，你若寫一封信去告發他的罪惡，不知道這封信要遊過多少的走廊，多少的台榭，多少的間階，多少的圓亭和多少的房間，他們這樣安全的躲着，要和他們接觸，難呀！人民一天不能夠和他的執政者接觸，便一天不能够行使他們的大力，而終為奴隸。

第二，集權制度還有一方面的弊害：他的宏大，他的複雜都到了如此地步，若使有弄錯的地方，任你如何忠實靈敏也理他不清。集中過度的中央政府也和迷樓一樣，他的糾紛很難找出線索。但看北京的政府就可以明白，幾個在財政部或交通部裏最稱能吏的，便是故意弄錯最利害的人，甚至他們的私囊飽得溢出來了，他們的聲名狼籍得不堪了，賢明的專門家窮年累月還是理不清他的頭緒，打不

開他的弊結，定不得他的罪名。越弄錯越舞弊，越不容易考察，於是他們就越以舞弊弄錯爲惟一後盾了。若在我們的基爾特制度底下，用職能的原理，把職務分得很瑣碎，把範圍定得很狹，個個受領的人都可以有權干預與管理，相互間的事情自也很少，所以這種的弊病可以一筆勾消。

第三集權制度下的執政者，由政府指派的不消說和國民沒關涉，即由選舉者選出也和國民不相認識。他是政府的官員，不是國民的代表者與事務的被委託者。一個官員啣着政府的命令來到「素不識荊」的地方，宣告就職了，管起他們的國民了，這種的滑稽劇真滑稽極了。若在我們的基爾特制度下，他們的選舉例有一種選舉的單位，使各個人能因此供給一個爲衆所了解之候補員，而不至亂拉一個碰運命的官僚或廣告式的江湖政客來管自己。在他們當中被選爲某事代表者的人一定是該事務中人，被選爲某團體的領袖又必是該團體中人；絕不像現在那樣，要馬弁當督軍，要陸軍人材當教育總長，要司法人材當財政總長，要賣糖果的當道尹知事，而不加以別擇，在每個正當職業的團體中向存着無數忠實而且合理的人，而集權制度却不理他，但把機會給了那批蠢人和滑頭，那眞是安糟糠而厭粱肉了。而現代的中國人却到處感着受着，而又不以爲怪，難道是心死不成！

第四中央政府派下來的地方高級官員和該地方的低級官員中間要望他們協和做事是很難的。在他們中間無論如何總藏着一種不可磨滅的衝突因數。在集權制度下，說一切的官員都是國民的公僕，都爲着國民而做事簡直是哄騙。他們做了一生的官，從不能看見一個國民能爲他的委託者與指派者，怎好說他是國民的公僕？委派地方高級官員的是中央政府的內閣人員，委派地方低級官員

的又是該地方比較高級的官員；委託的人不同，在被委託的人看來自也不能同一，誰肯替不同委託的人做同一的事？何況不同委託的人的意旨也各各不同呢！若在我們的基爾特制度下，各個的職業團體和各地方的地域團體，都是獨立的，各能負各的決議和行動之責；各與國家之於獨立單位的關係。他們固然也須於一定的時間派遣代表列席範圍較大的會議，和較大範圍的執政者來到較小範圍的團體視察幫忙，可是他們的關係也都是獨立的，不能管轄，命令，只能供給，勸告。採納與否，聽從與否，各團體仍有其自由權，自易於協洽一致。

現在且歸結的說幾句，親切的了解與大區域的選舉——指派更不消說了——素來是背道而馳的，若使真有人能夠把兩者調和起來，並行而不悖，那末圓形也可以變方，點石也可以成金，人壽也可以不老了。所以我們若使假定民主主義是現代文明所必需的基調，那末小選舉區和小職業似乎是獨一無二的方法，沒有了他，我們就可有仁慈的專制政治，半死半活的官僚政治，其勢洶洶的財閥政治，或義形於色的貴族政治。

『我們不要民主主義則已，若猶主張民主主義則一定要找那小區域和分權的辦法了。不然的話，那就要根本失敗。』

六 職能代表制與議會政治

我們既把職能原理建設社會組織而為區分各種團體的根據了，現在再用之以建設民主主義所據而立的代表制。

我們用此職能代表制並非否認一切的代表制度，乃否認一切的議會政治，議會政治乃完全根據於一種虛妄之代表論，而此代表論之為虛妄實在於承認一個人能夠代表他人或無數他人之人格，

並能以他個人的意見視爲無數他人的意見。我們在本論的第二節已經說過了，各個人的行動都有他的特定目標，因而他對組織的和所加入的團體也都有他的特定目的，若此說不謬，則張三不能代表李四之全部人格和意志，已極明瞭。張三所能代表李四的地方只限於李四的意志與人格之用於他所欲達的目的一點，如李四爲債權者，其目的在於追還宿負，張三自可爲索債的代表，除了索債，都在李四特定目的之範圍以外，張三便沒有權能代表他了。代表者對於所代表的團體之關係亦然。他所能代表的也只限於該團體所欲達到的極小而又確定的宗旨與目的，此外亦非他所能爲。返觀我們現在的議會政治又是怎麽樣呢？當議員的人在選舉的時候，拉着一羣不注意選擇的人在選舉票上畫上了一個花樣，算是舉定了，同時議員也和選舉者沒交涉了。他做他的議員，你做你的百姓，你的一切的人格和意志在那張選舉票上都已經全數交付了他，以後的事，他都有權可以任意號稱代表了。我們且不必問他所代表的究是什麽，只問他如何能夠代表他人的人身和意識的中心也就可以了。能答嗎？決不能的。那末，我們現在正可以指出他的弊竇了。現在所號稱無所不能的代議士都是錯誤的代表。國會雖自命所代表的是對於一切事務的一切人民，其實則不能對於一事代表一人。欲國會之議員辦理所可發生的一切事務，而不顧到各種不同事務必需各種不同的人才爲之辦理，致使代議士越益膽大妄爲，而政治亦日趨於腐敗。其故，絕非議員之過，實國民甘於不可能的原理上建設議會政治，付之以萬不能勝之職務而不限定其範圍。換言之，卽俾以全部人格與意志是已。

避免此種的謬誤只有一法，便是職能的代表制，這就是說一種的職能當有一種相當的團體與代

表，而每一種的團體與代表也當有一種的職能。此說的要義第一爲職能的體團，第二一切的職能代表必需由一切的職能團體所選出。議員之能否勝任固然一半係於選舉時選擇的得當但是其餘的一半卻有恃於選舉者之監督與束縛。現在的議會政治就因爲社會上沒有確定的職能團體，以致不能選擇一勝任愉快之議員；也因爲他沒有職能的團體，所以投票之後，選舉者爲投票而設立的團體不復存在，致不能隨時予被選者以訓示與批評，於是被選者便可以大着膽子各以自己的意見冒充無數選舉者的意見了。若在我們所標榜的職能民主主義下，此種困難便可以解除。在我們的民主主義中代表乃產自永久的職能團體，他們對於被選者時時都能予以不絕的訓示與批評，使訓示與批評不幸皆失其效力，或不滿意於他的行動而認爲不能盡職，則不拘什麼時候都可以予以「罷黜(Recall)」。罷黜權的有效行使實是民主主義最後的保障。(此外尚有複決權，强制權，調劑權等等並其行使，當一併於本論時詳說。)

關於職能的代表制的理論，在本論上當有詳細的論列，此地也不說了。

七　結論——自治區的結構

在我們上述的原理中已經把一元的主權論和萬能的國家學說推翻了，並也把我們的社會組織的形式表露了。

我們並不滿足現在中國的區域分類，以爲應有一種新省制來替代。這個新省制將使中國成爲四十餘個省，省之上又有區，而區之數或能與現在的「省」數相符合。舉一個例，像現在的江蘇應分爲江南與江北兩省，合此兩省而成「江蘇區」。在省之下爲道，道之下爲縣，縣之下爲鎭，鎭之下爲集。在每

個區域之下，各種的羣體，大別之約有四種。每種都可以再分爲小門類，第一是生產者的經濟的基爾特；第二是消費者的合作運動與消費集合社；第三是公民服務的組織；第四則爲文化社與衛生社以及市政社等之事以表示各該區域之公民所需要之若干社會服務事業，而求給於公民服務的組織者。此外有不能歸屬於上述各團體的職能，如特殊的分配事業，海陸軍事業，國際事件以及彈壓等等則歸之於各該自治政府。

列一圖表，當如次：

- 協社
  - 產業的—各種消費協社
  - 農業的—各種消費協社
  - 公民的
    - 文化協社
    - 衛生協社
    - 市政協社
    - 其他
- 地方政府
  - 國際事件
  - 海陸軍
  - 司法之不關於各基爾特與協社的私法者
  - 殖民地事件
  - 特殊的分配事件
  - 其他
- 基爾特
  - 產業的
    - 鐵路工人基爾特
    - 煤礦工人基爾特
    - 建築工人基爾特
    - 其他基爾特
  - 農業的—各種基爾特
  - 公民的
    - 教員基爾特
    - 醫生基爾特
    - 律師基爾特
    - 其他

〔附註〕社會事業之關於兩方面或三方面者如租稅的決定，國際貿易等等均由「聯合會議」決定之。

我爲篇幅所限，不能把自治區的結構暢而言之，甚覺遺憾。而此自治區的結構又和我們的先進者的意見略有出入，將來有機會時當另文論之。

我上列的圖表，不過是舉其特別重要的而言。他如娛樂的欲求的信仰的諸組織，都沒有把他列入。只是不曾列入，並非否認社會上應有此種的團體。

此文差不多完全根據於下列各書，應該把他標出以明出處，並表示我個人對於這些原著者感謝之意。

（一）柯爾的社會論（G D H. Cole, Social theory）

（二）泰羅的基爾特的國家（G R S Tylor Guild State）

（三）柯爾的基爾特社會主義下的勞動（Cole, Labour in the Commonwealth）

（四）柯爾的基爾特社會主義（Cole, Guild Socialism）

（五）柯爾的自治政府之將來（Cole, The future of Local government）

讀者諸君如欲詳此文之所略，最好和下列各文參看

（一）拙作基爾特社會主義原理（本誌第十八卷第二十二號）

（二）郭夢良基爾特社會主義者的國家觀（民鐸雜誌）

（三）拙作生產者與消費者（社會主義研究第十八期）

憲法上的議會問題

張東蓀

▲心理的觀察　▲代替的方案

東方雜誌社以制憲在卽，徵求關於憲法上的意見。這件事是頂好的，因爲近世國家有一個重要的原則，就是無論何事總須以輿論的成熟爲條件。所謂輿論的成熟固然沒有標準，然總是先有討論後有事實。因爲近世國家旣建築於「意」之上而非建築於「力」之上，所以無論何事總須從意上入手；卽有競爭也是意的競賽而不是力的決鬭。可惜中國自共和以來，始終沒有把國基建築於民意上。中國十一年來的國家純是特殊勢力的國家，一班人民只有受征服的關係。其實一班人民中除少數官僚政客依附特殊勢力以得生活外，大多數對於國家的關係正和馬克思所謂「勞動者無祖國」相差不遠。他們在主動方面實在沒有絲毫的意志參加於國家的行爲。至於何以成了這個現象却原因甚多，我現在略說一說。

大凡人民要在主動方面表示其意志，以參加國家行爲，必有幾個條件。第一，必須有一層一層的嚴密組織；第二，必須有討論國政的習尙；第三，必須有逐漸而來的歷史。可惜我們中國對於這三個條件却是件件都缺。你想中國如何能入近世國家之林呢？不過卽是歐美各國對於這三個條件也未必能都充足具備。中國更不必說了。

說到一層一層的嚴密組織從原理上講，福來特(M. P. Follett)女士的新國論(The New State)，是很有啓迪於我們的。他發明一種「團的心理學」(The Group Psychology)以對抗「羣的心理學」(The Crowd Psychology)，他以爲團與羣不相同；近代政治都建築於羣之上，所以流弊百出。倘若把政治建築於團之上，則大有可觀。這乃是福女士的改造論的基本原理。但團與羣的區別在何處呢？他說團與羣雖都是意見一致的團體，但羣的意見一致是由於模倣盲從示唆等半催眠的心理狀態，而團的意見一致則是由於互相切磋。所以他用「交貫」「交織」(Interpeneting, Interknitting)等語來說明團的意見一致。以實例來說，一個(即羣)如數千人臨時聚集的國民大會，只要有一二個人登高說幾句慷慨激昂與痛哭流涕的話，大家便一致跟着他主張了。其時大家的情感已成了變態，智慧已低降到水平線，所以示唆極容易受納，模倣也就油然而發生，結果乃成盲從。雖是意見一致，而其所以成此意見一致則不由於理智的互相融化。一個(即團)如三五個專門家所組織的委員會，他們每次開會，每人必各有獨立的意見討論到結果，彼此意見交融，擬成一個主張。所以他說雙方的意見交換恰如打網球；甲打去甚麼樣子，乙回打便是甚麼樣子。一往一來是錯綜交織在一起的。所謂切磋不是單是自己發表意見，也不是單是聽別人的意見，乃是發表自己的意見同時聽別人的意見立刻即自己修正自己的意見。到會討論的人各各自己聽了別人的意見後而即修正自己的意見，所以結果總可得一致。簡言之，這種意見一致是經過理智一番鍛鍊的。我現在立兩個專名：一個可名爲催眠的意見一致，一個可名爲切磋的意見一致。福女士說近代民治政治所以有弊無利的緣故完全由於只

有羣而無圖。所以只成爲庸衆政治（Mediocracy）頭數政治（Democracy of Number）票匭政治（Ballot Box Democracy）富閥政治(Plutocracy)。但這還是指歐美而言，至於我們中國，則政治上所以糟到這樣地步，乃由於沒有羣，固不僅是沒有圖了。中國的唯一的羣就是國會。國會的議事，我很有冷靜的觀察，我覺得很與黎朋(Le Bon)所說相符，純是羣（按Crowd一語是烏合之衆的意思）的現象，不是團的現象。所以現代政治上中心的問題就是代議制度。歐美人所最絞腦汁以研究的是這個問題，却不料中國人最感苦痛的也是這個問題。歐美人反對國會的著述已是一天多一天，而國會的不行已成了普遍的輿論。所以耶律芮克（Jellinek）說國會已到末日，只不知代之而興的是何種制度罷了。友人章行嚴君在英著有聯業救國論，其中一章就痛論國會制度的失敗。其實，在中國，厭惡國會與蔑視議員已成了普遍的心理與有力的輿論。我們只要偶爾翻開報紙一看，觸目必是議員的笑話。有人說議員的不好與議會的不好不是一個東西，所以不能並爲一談。這種主張在表面上看好像是有充分的理由，其實不過是言語上的區別而在實際上仍是毫無意味。試問議會能離開了議員麼？議員的行爲能不影響於議會麼？我以爲常人因議員的不好而就輕視議會，這固然是誤會，但須知這個誤會却含有很深的道理，不可忽視。斷不是勸人們把議員與議會分別觀看便可以將這個誤會解除了的。既然有這種誤會，便可見議員的一舉一動斷沒有不影響及於議會制度的。本來一個制度，若抽去其執行這個制度而身居其中的人物，當然無所謂好壞與利弊。所以把議員與議會分開乃是一種不通之論。中國的議會制度因國會議員的無恥與省議員的無恥已經在輿論上破壞完了。所

以我嘗說中國目前有兩大衝突：一個在經濟上是產業革命與社會主義相矛盾，一個在政治上是議會制度與非議會主義相矛盾。照中國經濟狀態的自然趨勢當然是機器的大工業一天比一天發達。機器出產的大工業愈發達則資本階級與勞動階級的分野便愈分明。以國際的關係，決不容中國立刻改用共產主義。所以在經濟方面於思想的潮流是趨向於社會主義而於實事的潮流則趨向於資本主義。這便是一個衝突。還有一個衝突，就是議會制度的不能免與議會制度的破產同時駕臨中國，護法這個名詞本來不通；我平常本來最瞧不起護法。我以爲護法決不能成爲一種革命的目標。要革命便革命；革命是因爲舊的不好而想把他破壞了再建立一個新的，決不是因爲人家破壞而我乃特來維持。所以維持法統論在學理上實在無絲毫的價值。我雖如此看法，然而護法戰爭却含有一個不可侮的要素，我們也不可太看輕了。所謂護法便是維持國會；足見國會在中國此後的政治上實一天比一天占起勢力來了。護法不是全無意味，他的意味只是表示國會制度有在政治上逐漸取得重要地位的端倪。照這樣說，豈不是又有相反背的兩個潮流以互相衝突麽？——在思想的潮流是顯然趨向於非議會主義而在實事的潮流則是趨向於議會主義。這兩個衝突却有互相關係的地方。本來代議制度和工商經濟是有特別關係的。若只是農業與手工而無大規模的工商，代議制度必另成一個形式。所以代議政治便是實業家的政治。實業家若不知運用代議政治，則代議政治必不與社會生關係，而即和現在的中國一樣。中國的國會不但是不代表社會上各職業，並且也不代表軍閥的特殊勢力。中國的國會只是由一班與社會不相干的人來組織的。日本某博士說中國不成一個國家，中國的

政治乃是讀書人階級的遊戲。這句話我很以為然。若嚴格的講起近代的民族國家，中國確是够不上。所以中國的國會只是半新的讀書人的遊戲。上不是代表特殊勢力（也許偶爾依附特殊勢力）下不是代表民衆。從國會的現狀上講來，似兩個衝突尚未到接近的時候。其故因為產業革命的趨勢和代議政治的趨勢雖相並而行，然尚未接近，還是各走各的路，未曾達到連軌的時候。所以現在的國會仍是猶如水上的浮萍，沒有根在下邊。我們既看到這一點，便可料理將來總是軍閥的勢力日消而實業的勢力日長。在這個一消一長之中，則工商主義與代議主義便有接軌的可能性。我預料將來代議政治必一天盛一天也和機器出產的實業一天盛一天相似。所以我們決不能不把代議制度當做一個大問題來看待。況且現在制憲權既在舊國會，由國會裏制出來的憲法斷無不是議會大權的。有人說這一次國會決制不成憲法。我却不是這樣的看法。我在徐世昌未退黎元洪未出以前，一得着恢復舊會的消息，便預料舊國會一定是恢復得成功的；等到徐走黎來，我更相信舊國會一定開得成功會。我有一個預言：就是舊國會一定制得成功憲法，也許今年就議完也未可知。但是這部憲法必是十二分不能滿我們的意的，換言之，即必是一部壞憲法。我預料這部憲法上必有下列幾點：(1)必是兩院制；(2)解散權必是受制限的；(3)修正憲法的權必是仍在國會。幾這點果真全有了，已經證明是一部壞憲法；又何況恐尚不止此呢？所以有人慮地方分權不能見諸憲法，而我則以為不然。我相信聯省自治一定可以載入憲法。所以可慮者在此而不在彼。直言之，憲法的不良部分必不在地方制度一章而在國會制度一章，因為以國會議員來議決國會

制度自身必是決不會好的。第一，國會議員決不願減輕國會的權力。若是草案上本來沒有，倒也罷了；若是本來草案已有的權力有人主張削除，他們必是不能通過的。第二，凡與他們將來的活動有不利的，他們總是不願通過，例如減少議員名額或改兩院制爲一院制。因爲減少名額便是削除他們將來的噉飯地方。而現名額減少了則競爭更烈，而當選必愈難了。至於改兩院爲一院或大改上院的性質也與他們將來的活動有莫大的關係。他們雖沒有明切的認識知道現在國會制度與他們有大利，然而凡是改變現制而有不利於他們的則他們必立刻覺着。所以我們研究羣衆心理必見羣衆心理是有幾個特徵：第一是利己的；第二是自誇的；第三是專擅的。有人說羣衆心理與個人心理完全是兩個東西。黎朋就是這個主張，但我覺得黎朋的學說已是舊了。自從福洛德 (S. Freud) 發明精神分析以來，有許多人拿他應用在藝術文學等方面；並且福洛德也用於社會方面說明各種社會活動的潛伏動機。如柯爾南 (Kolnai) 著有精神分析與社會學一書，就是拿精神分析的道理去追究共產主義無政府主義等的潛含的動機。如馬丁 (Martin) 的羣衆行爲論 (The Behavior of Crowds) 便是用精神分析來解釋羣衆心理的名著。黎朋對於羣衆心理的現象只知其然，而未說明其所以然。馬丁用了精神分析乃說明其所以然了。所以我認馬丁此書爲近代的一個名著。黎朋的學說若沒有馬丁的學說去補足便是不完全的了。今述馬丁的學說，便不能不先略述福洛德的學說。福洛德以爲人有慾，這個慾是最初的，最根本的。但社會組織愈密，文明愈進，便不能不於不知不覺之間自己抑制其慾，而使其變爲另一種合乎社會合乎文明的而發展出來。至於被抑下去的，則存於無意識中，一旦監視作

用弛放了，仍可闖了出來。他以為一切慾都是出於根本慾，他名為 Libido。這個字和佛教上的「慾」字却很相似。這個慾有時所發的慾念與他人相牴觸，卽是與社會相悖背，所以凡是受教育的人便都能於不知不覺中自己抑制自己的慾念。但是慾念抑制了下去，却並不是消滅無蹤，乃是打入無意識的深淵裏頭了，好像小說上的天神伏魔一樣，把魔壓在地窖裏而派一個天兵在地窖的口上把守着，不讓他出來。福洛德就名這個把守者為監察作用 (Censor)。但是這個把守的有時却要打盹兒，等到他一打盹兒，那魔便又闖了出來。福洛德以為睡着了時候的做夢便是看守者鬆了勁，於是被壓的慾念又假扮了另一個樣子出來活動。福洛德所謂被壓的慾念 (Repressed wish) 與壓抑作用 (Repression) 便是說由根本慾上偶起的一個無意識慾念而與平素人格的系統不相容，所以把他壓抑下去。福洛德所謂假扮另一形式，就是他所說的「象徵」(Symbol)。所以龔格 (C. G. Jung) 說凡人都有兩個人格，我以為一個人格是由教育與社會所鍛鍊而成的；一個人格是原始的。一個人格是雄據在上面的；一個人格是屈伏在下面的。但所謂原始的潛伏的人格並不是說在原始時代人類是如此的。質言之，卽在原始時代，人類也不是只有一個原始人格，此人格後來仍屈伏在下而。蓋人與人自始卽有關係，一個人生下了卽有家庭；所以社會是與人類俱始的。社會既然與人類俱始，則人類一生下來天天都在那里創造培養第二人格，並且一天一天在那里壓抑原始人格。所謂普通人所謂文明人，就是第二人格很有統一的統御力，把原始人格自然而然壓伏下來而不感痛苦。中國人所謂涵養工夫所謂修養便是這個。但原始人格雖屈伏在下面，然有時因為第二人格鬆了其監守鎮壓的作

用，也常常闖出來活動。如日常寫字的筆誤等類都與無意識的慾念作怪有關。福洛德把遺忘筆誤等類都嚴格定其原因於被壓的無意識慾念。我以個人的經驗，覺得這些事情確有與被壓的慾念有關的，然不能用嚴格的因果律來說明的也仍是很多。所以我們只能認遺忘與筆誤是與潛伏的無意識精神有關，但不能說遺忘與筆誤純是由於無意識的慾念發作而產生。福洛德說人於睡時，意識的監守作用鬆了，所以下意識乃有機會發生作用；馬丁用此說於羣衆，他以為人在羣衆中也和在睡覺時一樣，上意識的監察作用於不知不覺中鬆了勁，而下意識的原始慾念就於不知不覺中假扮了他種形式發了出來。黎朋只知道羣衆心理不是集會的各個人心理的總和，以為只有羣衆精神。我以為並沒有羣衆的精神，所謂羣衆心理乃是與會的各個人的變態心理的總和。因為個人一旦集合成為羣衆，換言之，即一個人在一羣人的當口，其精神中的第二人格於不知不覺中鬆了其控制力，有時雖仍行其控制作用，然終不能影響於羣衆。因為各人的控制力不同，換言之，即各人的涵養工夫不同。我們不能說有人絕對沒有涵養，我們確發見各人的涵養力大有等差。所以在一個羣中必是控制力最薄弱的人最能成集合的(Collective)，換言之，即能占勢力。因為修養是各別的，不能成集合的。我現在舉例說明，必易於明白。例如一個大會場內，我們不能說絕對沒有人登台從科學上純理的立腳地發為乾燥的主張，但是設有這個言論，也是和耳旁風一樣，在大衆的耳旁吹過，不生甚麼影響。而獨有那種激烈主張，表面是愛國救民的大道理，內面卻可以使與會的羣衆得有利益，則必易通過。所以我發見在羣衆中的人各各既都有易於放出被壓慾念的傾向，因為這個傾向是普遍的，所以原始慾念的假

扮的表示可以成爲集合的，而各個人的監察作用是各別的，不能成爲集合的。可見羣衆總是本能的與衝動的而沒有理智的所謂羣衆精神就是各個人的無意識精神的假扮表示的總合。因爲這種無意識慾念的假扮表示是普遍的，所以一遇示唆便立刻成立。我們於此大可研究示唆心理。所謂羣衆的示唆就是乘人在弛了監察作用時引起他的無意識慾念。若是所示唆的非無意識中所存的原始慾念，則示唆必不見效。凡示唆而立刻見效的，必是恰巧對於將要圖出來活動的無意識慾念去勾引一下。在羣衆中，個人的無意識原始慾念極容易變形而現出，所以能勾引這種慾念的示唆一旦發生，則衆人的這種慾念便於不識不知之間被勾引而出，假扮了一種形式公然表示出來。我們既然明白羣衆心理是和做夢一樣，都是放鬆了監視作用而成的，則我們萬萬不可把政治的基礎建築於羣衆的人民之上，而應建築於精細組織的人民之上。霸來特女士提出「鄰里組織」就是有見於此。而柯爾(Cole)提出依職司主義（Function 一字我以前譯爲機能，近見金岳霖君譯爲職司，覺得比機能好些）而組成的職業分治也是有見於此。所以近世的基爾特社會主義（Guild Socialism）在經濟方面固然有許多修正馬克思的理論，而在政治方面其新發明却更爲重要。以他的政治方面與經濟方面相合，於是基爾特社會主義的特別精神乃見。我是篤信基爾特的社會主義之一人，我覺得這個主義若在中國實行，只有先從政治方面下手。我主張中國的政治結構宜充分採用基爾特社會主義原理的關於政治者。我的擬案容下段詳說。現在所說的只是近代從科學（卽心理學）上的見地已證明羣衆是不能爲政治的基礎了。所以國會政治是現今時代精神中所最排斥的一個東西。雖國會這

個東西和臨時湊集的國民大會不同，然而也只是程度的不同，不是性質的不同。日本某醫學博士當選爲國會議員後，本其在議場中的經驗，發見國會是變態心理的場所，換言之，卽人一入會場，其心理頓時發生變態。這句話雖未免過甚，然而國會政治就是羣衆心理的政治則無庸諱言。照理講來，國會是人民代表的集合；人民的總意是唯一的，不應有黨派；而實際上却非有黨派不能運用代議制度。近代研究黨派的學者於白洛克 (Belloc) 以外，當推密啓爾士(Michels)，他在他的名著民治與政黨(Democracy and Organization of Political Parties)上就告訴我們說無論如何的民治，其背後總含有專制。他專研究首領制度；他是從社會學方面與社會心理學方面來研究。他覺得爲運用組織起見，首領是事實上所必要的。我們從他的研究上便發見民治愈廣闊則首領的勢力愈自然形成，其結果便含專制的性質。密啓爾士研究各國社會黨，發見社會黨愈是向下級社會謀普遍，愈是採用專制的組織。密氏此書可惜是在赤俄革命以前出版的，所以沒有敍述到勞農政治。不然，赤俄的無產者專政倒是他的學說的有力的證明。詳評赤俄的貧民會議制度 (Soviet 有會議之意故譯如此) 當然非此處所許，不過我覺得這種制度既一層一層容納數千人，則黨派的專制乃成其當然的結果了。平常人總以爲一個會議，若是與會的人數愈多則少數人愈不易操縱。那里知道事實上實得其反。凡會議中人數愈多却反而易於被一二首領所操縱。所以近世的野心家專向下級社會着眼，採取兩頭主義。這「兩頭主義」是我所創的一個不通的名詞，乃是指最上級寡頭與最下級的衆頭而言，換言之，卽止取兩頭而排斥中間。我看李寧與脫洛斯基便是這一類的人；他們深明羣衆心理，能玩羣衆於股掌之上。

我以爲凡是做黨魁的必能知羣衆心理，具有操縱羣衆之術。所以羣衆制度與首領制度雖是一大一小，一多一寡，然而却有密切的關係，不能分離。並且往往羣衆愈大，其首領的權力乃反而愈強。從這點看去，則可知道國會既是羣衆，羣衆是非有首領操縱不可，所以免不了政黨。既免不了政黨，則政治便是政黨的政治而與人民無涉。這種政黨政治也和軍閥政治沒有甚麼大不同。須知歐美兩黨輪替執政，是由於無黨的人民爲左右袒的緣故。有時甲黨執政已久，無黨的人民對於他的政策已生厭惡，遂羣起而投乙黨的票，於是乙黨乃得勝利。這種表現民意仍是消極的。而中國則並此也必做不到。因爲中國人民在三四十年以內決不會變爲强而有力的。若是軍閥自殺太甚，而逐漸衰弱下去，則政治的中心必漸移於國會，換言之，卽漸移於羣衆，再換言之，卽漸移於操縱羣衆的黨派。今天雖尙沒有强盛的黨派，而黨派的弊害已層出不窮，全國都痛心疾首了。他日國會政治的基礎一定，則黨派必如雨後春筍，各各生長起來了。所以對於國會問題不能不用一百二十分的注意去研究他。不僅因爲國會在已往，曾經引起了許多流血的戰爭；在現在仍是一個最難安排的東西，並且因爲他在未來必定產出無數的禍害。我希望大家破除一切先入之見，都來澈底對於國會下一個周密精深的研究而另想一個巧妙圓滿的救濟方法。不要以爲共和國非有國會不可。如此則國會便成了人臉上的眉毛，成了一個必需的裝飾品。凡是一個東西，其所以存在必有其理由。斷不能不問其理由而卽許其存在。國會亦然。我們非追根問底以推究何以必要有國會，和國會以何種構造爲宜。我國人對於這個問題的意見，大體上已說過了，現在我且說我的救弊方法。

但還有一句須先聲明：我所謂國會乃指代議制

度而言。現在所成爲問題的不僅是中央的國會，並且是各省的省議會。且進一步言之，問題已由國會而移到省議會。因爲國會可以不必由人民直接選舉，而純由省議員選出；如此則國會的好壞完全以省議會的好壞爲條件。詳言之，若省議會都是好的，則國會必可也是好的。所以省議會的重要却在國會之上了。況以後中國總須採聯省式的聯邦組織。中國既不能爲單一制的國家，則其國家的基礎便爲建築於各省（卽邦）。於是各省必先成一個民治的省。所謂民治的省就是各省有一個真而且好的省議會。我這篇文章提出議會問題本是包括國會與省會，因爲將來的趨勢既爲聯省主義，則國會的基礎便不外乎省議會了。可憐啊！現在各省省議會的糟却倍於國會。省議會的分子大部分是前淸的所謂訟棍。在前淸無論那一縣總有二三個訟棍或劣紳；到了民國，這班劣紳或訟棍都花了錢來做捐班的議員。他們做議員的目的是很簡單的：（1）敲竹槓，各種稅捐各種省有實業各種省立學校便是他們的敲竹槓的地方；（2）保護自身，因爲他是議員，旁人便不敢控告他；（3）出入官府，專做請托，例如向本縣縣知事請托事情或保薦人才等等。所以各省的省議會多開不成會，就是因爲議員多喜歡坐在家裏達其上述三項的目的而不願奔波於省會。有人說中國的政治是官僚的政治，我以爲這乃是指中央和省會而言，至於小的地方則確爲紳董的政治。官僚所以橫行就是以紳董爲爪牙。地方上紳董政治的命不能革，則中央與省會的官僚政治的命也必不能革。所以我敢斷言議會問題（卽代議制度問題）若成爲極大的問題，則必不全在國會而大部分却在省議會。我相信現在的聯省分治的趨勢必一天盛一天，則國會禍國的時期或漸成爲過去，而省議會禍省的時代却來日正長，方興未

艾了。我真不懂何以現在國內的一班法政學者對於國會尙肯略用其懷疑，而對於省議會則絕對不當他是一個大問題看待！現在我們既發見代議制度是一個大害，則根本上拋棄代議制度，若在聯邦式的國家必先從邦做起。所以我們解決國會當先從省議會下手。

以上所說都是敍述理由，現在且說我的擬案。我的擬案有特別的精神二點：(1)聯邦式的各省根本上不取代議政治；(2)中央的國會務必有召黜(Recall)的可能。所謂省政治不用代議制度固然是我的平素主張，然於我友藍公武君的制定省憲意見書頗有所啓迪。藍君此著實爲近十年來所罕見的，其中有精義，茲抽出簡括述之如下：

(1)人民權利發動的基本是小組織；小組織分兩種：職業團體與地域團體。凡不入這些小組織的無公權之可言。這些小組織，按其性質，互相聯合以成大團體。投票即委於小組織。

(2)省議會無不信任行政首長之權與彈劾權，而專從事於立法。

(3)省議會的立法須經職業的各團體所組織的審議機關審查之。因爲立法都是關於人民生計權利的，所以非經各職業團體的審議不可。

(4)另設糾彈機關糾彈行政立法司法各部。

這四點是他的特別精采處，也是我所最贊成的。他主張小組織是深合乎福來特女士的學理；他主張職業團體審議立法也是深合乎柯爾的學理；他主張議會無不信任權而另設糾彈機關便是根本上拋棄代議制度。其原文載於改造雜誌第三卷十二號，內容太雜，篇幅太長，現在我是不能煩引了。我的意見大體上雖與他相同，然也微有不同，述之如下：

(甲)人民權利發動的基礎當然是小組織，但

須制定有小組織的法規。此種法規必有下列幾點的規定：(A)地域的區分爲「區」，區的大小以現在的小鎮大鄉爲標準，（或以人口爲標準，規定千人以上爲一區，二千卽應爲兩區）一縣分爲若干區；(B)區內再以職業的分別成爲各種團體，但須規定同一職業在同一區內不得設立兩個團體，如有兩個團體須依法合併。如此便是以地域爲緯，以職業爲經。由橫的而言，一區內聯合各職業團體而成爲一個區團聯合會，凡不專屬一種職業的事件而普遍關係於全區利害者都應得歸這個聯合會來解決。再進則由各區團聯合會而組織縣團聯合會；更進則由各縣團聯合會以組織省團聯合會。由縱的而言，一區內某種職業團體(例如農會)和在同一縣中各區內的此種職業團體聯合以組成某縣某種職業團體聯合會，再進則與全省各縣內此種職業團體聯合會相聯合以成全省某業總聯合會。藍君主張職業團體審議立法，這是我所極端贊成的。我以爲就可由全省各業分組的聯合會來做審議機關。我所以擬案如此，也有幾分是採取赤俄的貧民會議 (Soviet System) 這個制度就是一層一層推升的。這樣一層一層推升乃有一個大優點：就是可以撤回 (Recall)。近代發明兩個武器以救代議制度之窮：一個是總決 (Referendum)；一個是召黜(卽撤回)。我對於這兩個方法也和藍君一樣，也不以總決爲然。我以爲只有召黜是最有效的，非採用不可。所以我只取召黜而不用總決。這樣層層組織則區的某業團體可以召黜其派赴縣聯合會的代表，而縣的某業聯合會也可以撤回其派赴省聯合會的代表。於是這些代表乃不致流於腐敗。

(乙)省議會的名稱宜取消，當改爲省立法院。

省立法院的議員以三種資格的人民組織之:

(A)學法律經濟政治在國內外大學畢業者;

(B)曾受專門教育而有從政經驗五年以上者;

(C)有學術上的著述者。所謂三種資格乃係被選資格,我主張仍用直接投票選舉之;但一省內有若干合格者須編入名單分配於選民。省立法院的職司祇是立法與審定預算與決算。三年一任,也和省議會相同。但其所立的法案須經各職業團體聯合會的審議方得成立;然各職業團體聯合會審議須仍交立法院整理文句方得公布。若立法院不以審議結果爲然,得修改之再付審議。

(丙)糾彈機關的另設是很有見地的,我也如此主張。不過藍君主張每縣選出一人,我以爲太多。(因有六十餘縣的省還有七十餘縣的省。)假若把省劃小,其說也未必不可適用。我是主張重新劃定省界的人,但是重劃以後我仍不主張每縣一名之說,因爲省界即使劃小,然終比現在的「道」要大些,若是每縣一人則至少也須有三四十人,我以爲仍是太多。我主張糾彈員須由兩部分人組織之:一部分是選舉的;一部分是當然取得的。當然取得的限於有大功於省的人。選舉的限於十名。其投票不分區域,以實到人數定當選的比例。例如實到投票人二百,則二十票即可當選;實到投票人千名,則百票始能當選。雖各區各縣分投而計算則以全省的總數爲之。糾彈員須爲省內最名譽的職位,故除不得兼任立法行政司法等官吏以外,得兼任社會的職業。但兼職的不得領薪。其年限爲十年,每五年改選一半。其餘如不得單獨表示等詳見藍君原文,茲不贅了。

(丁)中央國會的組織,我以爲只留一個參議院,就夠了。我主張改用一院制後仍命名爲參議

院。參議院以每省選出的議員五名組織之。其選舉法是由各省立法院聯合行政部票選出十五名，再由省職業團體總聯合會審議，推出其中的五名爲參議員，其餘的十名列爲候補者。爲甚麼要這許多候補者呢？因爲便於撤回。若一年中撤回二次，則有十名尙恐不够用。議員發言向例對於院外不負責任，我以爲此條宜删。各省選出的參議員雖不能事事都對於本省負責，但省憲上須規定省職業團體聯合會對於本省參議員因其所議決的案件有害於人民權利或其人有不名譽行爲時得議決召黜之。參議院的職務却不和省立法院那樣的專重立法。參議院關於立法，宜組織立法委員會，由參議院選出之，限定院內者與院外者（卽專門法學家）各半。凡立法非經立法委員會議決不得有效。中央的內閣仍對於參議院負責任。則參議院的性質雖仍有代議制度的色彩，然須知小組織只能在小區域實行，全國似仍非有一個監視行政的機關不可。所以我們對於中央只以召黜的方法來救濟代議政治之窮，而不能根本上完全把代議制度取消；因爲小組織不能節節堆高，例如組織各種職業團體聯合會，全國總會固然是甚好，但仍只能做輔助的作用，決不能正式代替國會。關於此理，赫伯孫(Hobson)與柯爾很有爭論，而韋伯（Webb）夫婦的擬案也有些道理。今以篇幅有限，不便詳述。

今有人反對單純以職業團體構成代替國會的東西，舉出幾個理由：（一）每一個職業固然有他種種的問題宜由他自己處置；但是一個社會裏面總免不了有許多問題是歸不到那一個職業去的，若是這個社會僅僅有職業的組織，這一類問題的解決是難有美滿的方法。（二）卽使但就各業的職業的問題而論，也是互有關係的；有的

是彼此有利益的，有的是相衝突的。若使各業各自獨立組織，這種相互的關係，如何調和進行呢？（三）一個社會裏的職業很多，究竟是每一個職業都有一個組織呢？還是僅僅的把幾個重要的職業，讓他們有組織呢？若是祇有少數的職業有組織，各業自治的精神，受不受妨礙？況且有種職業是容易有組織，有種職業却很難有組織。（四）職業主義的組織是寓於保守的，是阻害進步的。（五）職業主義的組織，是不平等的。因為一個社會裏職業既多，有大有小，就有強有弱；各業既充分的謀自業的利害，必不能平等，那就免不了大的壓小，強的壓弱。這些反對的理由有已為柯爾所解釋的。今天既不討論這個問題，當然不必贅述。不過我以為中國在現在遽然純粹採取職業主義必有一個不好的現象：就是現在各職業團體能力太不够，組織太不新，所以必是擔當不起。

我所慮的不是職業主義有何等流弊，而在事實上職業團體無能力以舉其實，勢必致其結果也和現行制度的不三不四的國會一樣。因此我不主張遽然純採職業主義，而主張職業團體有充分干與的權利，以便其培養其能力與操練其習尙。不過這種干與是宜先從下級着手；一省或一縣內各職業團體與聞政事乃是最必要的。至於全國則各業聯合總會的意見必不及各省各縣各業團體的意見來得切實。所以在全國各業聯合總會與國會除了選出的來源不同以外，必有相同的點，因為愈集中則愈抽離，所以我們為想使二者有顯著的不同起見，不如把職業團體用於審議，轉可收審愼監察的效用。這便是我的擬案上所以仍設參議院的理由。

（戊）現在的省區似乎太大，且有許多省是包括二三種言語不同性質不同風俗不同的人民，

久已有軋轢的歷史。我主張這些省應得解放。所以省界非重新劃定不可。其劃分的標準可純以民情言語風俗爲之。凡民情風俗言語不相同的決不可强箝在一省內。不必計較省域的大小，而以民性爲區分。現在的一省若是只有一個民情，則聽其自然而爲一省。若是分爲兩個，則不妨分爲兩省。若是與鄰省有相通的，則可以原有兩省化爲三省。總之，現在的省因其中包括的人民情志不同言語不同風俗不同很難成一個純粹民治的單位。若不解放，必定永久疲於內部的軋轢，以致一切事業不能進行。這件事我認爲與代議制度有關，所以也附在此處一討論之。

以上是我的意見。我以爲非都把他規定在憲法上不可；國憲上尤宜規定省憲大綱把上述各點列進去。我自信這種構造有幾個優點：(1)可以排斥政黨政治的流弊；(2)可以免除以人數決是非的票匭政治；(3)可以免掉無意識慾念鬬出作祟的會場政治；(4)可以去掉廣大無邊的集權政治；(5)可以不陷於單純職業主義而致有流弊。

最後我還有一句不相干的話：就是我此篇並不是希望自以爲有制憲權的舊國會議員有所採納，因爲我敢預料他們對於我這主張即使明知有道理而也不願採取，即使其中有一二個人想酌採一點，也是通不過的。總之，據我妄測：東方雜誌社在舊國會將要制憲的時候，提出研究憲法的徵文發行專號，只能對於國民喚起大注意，却對於制憲權在握的議員未必能有多大影響。不過中國存在一天，總有一天可得極完善的憲法，我們正不必因爲制憲議員的不能如我們所希望而即遽然失望。大家還是奮鬬罷！

國憲上之外交權問題

周鯁生

東方雜誌發刊憲法研究號，徵文於予。予維關於憲法之一般的問題，本號中當不乏鴻篇鉅製，不需予再有所論列，因擇世人比較的不大注意之外交權問題，著論以應之。予素感此特別問題之關係重要，在海外曾有所研究，迄今尚未有在國內發表之機會。今當國人競議制憲之時，爰略貢其所見，冀與時賢共討論焉。 鯁生附識

近世國家有一極重要之憲法問題，自來海內言國憲者多忽視之；此問題維何？外交權是也。今也外交公開，國民外交之聲，震於耳鼓，同時而制定國憲之業，正在討論進行。吾人正當外鑒於列邦之經驗，內應國情之要求，對於憲法上之外交權，務爲精密完善之規定。茲篇之作，特欲以供國內制憲者之考鏡耳。

概括言之，外交權可分爲執行權監督權兩項。自一方面觀之，外交者屬於行政之事，而特需待於一貫的政策，敏捷的行動者也。故執行之權，屬於行政部，質言之，卽狹義之政府，勢所當然，而亦爲文明國家之通例。然而自他方面視之，外交者，爲一國主權之發動，其成敗得失，有關於國家根本利益，蓋政務中之一最重要者也。彼代表國民之議會，於此乃不得謂不容過問。况外交之結果，常生國內立法上財政上之變動，明明侵入立法權範圍，尤不能不參入議會之意見乎？就議會之職務及其組織上論，當然不適於積極的分擔外交事務之執行，然此固無礙於其消極的履行監視之責任。於是而議會對於政府之外交監督權問題以生。如何以組織此監督權，而使行之有效，乃爲近世憲法上政治上之大問題；

尤其是自歐戰以來，世之政治學者，不知費多少精力去求所以解決之道。

外交之含義極廣，其關係至繁。世之討論外交監督權者，率偏注於條約之締結，此未免失之片面的觀察者也。締約一事，占外交事務之極重要部分，此誠不容否認；然而外交不限於締結條約，固亦事理之至易明者。第一，有許多雙方的行爲，或多方的行爲，在國際關係上具有重要職分，而並不出之以條約之形式：例如一國外交總長與外國大使之換文，各國政府發出之共同宣言。第二，有時一國政府自爲一方的行爲，而其結果生國際的關係，爲國政上所不容忽視。對於反叛的政府，派遣外交代表，或自彼方接受此種代表，卽爲承認此政府之表證。而於時期未成熟之中，輕於承認一政府或一國家，輒於國際關係上生極惡之效果，甚至惹起戰禍，亦爲歷史上常有之事。以故欲測定議會在外交政治上之權能，不當徒注眼於締約一事，且當幷其他一切外交程序通盤打算。若對於問題之全部，不爲徹底之觀察，其結果至多亦不過能得部分的解決而已。

世之輕視外交監督權問題者，或引內閣責任之義，以證言議會特別監督之非必要。蓋以準諸內閣責任之義，政府關於一般政治，全負責任。在外交上苟有失政之事，議會卽可撤除信任。如是則政府關於外交，不能不十分慎重將事，以防議會之反對責難。此卽已構成一重間接的監督，附帶於一般政治責任以生。似不必再承認議會特別有所謂外交監督權。此種說法，驟視之亦似甚有理由，然而其爲偏於一面之見，則略經嚴密之剖辯而易明。內閣責任之原則，誠可使議會得間接的監督外交，然此原則固必在行內閣制之國家，乃能適用。然而今世民主國家，固不必悉採內閣制；世已有所謂總統制之政府，於此政府之下，政治上無內閣責任之可言。故所

請間接的監督者，究不能對於一切民主政治，與以一般的解決。且卽在內閣制之國家，其政府雖然關於一般政治，對議會負責任，然亦無充分之理由，可以謂議會對於外交絕無特別監督之必要。

外交之與內政，無論就其行動之方式，抑就其行爲之效果上論，兩者固有截然不同之性質。議會如對於政府所行之內政政策，有不滿意，彼可攻擊之，而卽欲有所翻改，亦無何等大困難。外交之性質，則異於是。對外交涉，發生國際關係。政府一度有所決定，其於國家對於外國之關係上，常生極重大之結果。無論如何，國民當履行國際義務，卽令其義務來自政府之輕率承受，亦無可以解脫也。在內政上常見有推翻政府政策之事，於外交上乃不成問題。議會儘可向外交失策之政府，行其責難，而究不能消滅由此失策而生之惡果。內閣儘管推倒，國際義務存在如故。在此等情勢之下，議會因政府行動之結果，至不能不屈伏於既成事實之前。此可見雖有內閣之責任，議會之特別監督外交權，不因之失其存在之理由。

議會對於政府外交之監督，自其監督權之所自出言之，可分爲三種。第一，議會之監督權，可以自其國憲法上之明文規定。例如憲法規定：某某等項條約，須正式提交國會認可後，方能締結有效。議會於此，卽對於政府之對外締約，獲有正式行使監督之權。吾人稱此種監督爲「憲法的監督」，則以議會之對於外交上某部分行爲行使特別監督，蓋基於法憲上之規定而然也。第二，議會之監督權亦可單出自其立法權之作用。有時憲法上雖無正式的規定，賦與議會對於某種外交行爲以特別監督權，然而此等國際關係上之行爲，非待有立法的行爲之補助，不生效力；而立法行爲，則專屬議會之權限也。例如有時執行某項條約，須特制出一法律；或派兵

國外，非有議會可決特別支出，不能實行。在此等情勢之下，政府勢必先求得議會之協贊，而後取最後的手段。如是則議會對於政府之外交政策，獲有一種間接的監督權。此種監督，可名曰立法的監督。第三種議會監督權，則既不出自憲法之規定，亦不附帶於立法權之作用，而實生於議會支配政府之政治勢力。議會對於政府一般政治，具有此項勢力，因而特別對於外交政治，亦能行使間接的監督。政府欲免議會之反對，常有不得不參酌會中意見，以處理外交之勢。議會之意志，於此乃有左右外交之可能。此在行內閣制之國，尤見其然，蓋內閣責任之原則，於彼完全適用也。（以是之故，人至謂議會無復有特別監督外交權之必要，然其爲偏於一面之見，上節已曾辯明，後節當更詳論之。） 如是則議會在外交上得以實際行使監督之權能。此種監督，原來生於議會對政府所有之政治的勢力，因名曰政治的監督。

以政治的監督與立法的及憲法的監督比較，其異點極易明：前者爲屬於法律性質之監督，後者爲屬於政治性質之監督；其一發生於議會政治的慣例或政治上情勢，其他則基於公法上之規定。而在憲法的監督與立法的監督兩者之間，自其法律的價値上說，亦有一重要之異點。在立法的監督之下，國際的協定，不經一番立法行爲，不過在國內不能執行，然而漠視議會之憲法的權能而成就之外交行爲，則不僅在國內不能執行，且在國際上亦爲無效。例如憲法規定：某項條約之締結有效，須得議會之同意，則此項同意，不僅在國內法上說，有執行手段之性質，并且在國際上說，爲條約生效力之必要條件。設使一國政府締結條約，而不履行憲法上議會同意之條件，則此條約卽無效，而不能强其國民負有國際上的義務。法國國際法學者狄巴尼教授

謂條約批准之權能之所在，隨各國之憲法以定。此誠國際法上確定之原則也（一）。然則憲法的監督與立法的監督，兩者法律上價值之所由別，明矣。

茲有當注意者，此三種之議會監督，可以並行不悖；然而在各國不必同時具備，或有同一之程度範圍。吾人可以想見有在一國之中憲法的監督，在外務上不爲重要，而其他兩種監督，則運用極有勢力。亦有國家特置重於憲法的監督，而看輕立法的政治的兩種監督。最後亦可想見，在別一制度之下，三種監督可以同時並行，且爲同等重要。然而是固無一定之通則可立，要在就各國制度，分別研究此各種不同之外交監督權耳。

今請取民主國家之代表英法美三國制度比較觀之。在英制之下，無所謂憲法的監督。蓋依英國國憲原則，關於對外關係之權能，全屬於國王。國王但依責任大臣以行使其外交大權，而無徵求議會正式同意之義務。無論締約結盟，宣戰講和之事，均屬政府獨立權限，議會無參與之權。關於此等事項，議會對於政府，自無由行使憲法的監督。反是，立法的監督，則在英制，甚爲重要。英王依據憲法，雖有獨立的處理國際關係之權，然而有許多國際協定，非有立法行爲之補助，不能在國內執行。而此等立法的行爲，則專屬於巴力門之權限。英國憲法有一極重要的根本原則，爲英國法學家所注重者，爲巴力門之立法主權（二）。此原則爲絕對的，不容違反。一切關於立法之行爲，均須出自巴力門。惟有巴力門能制定法律，可決經費。國王在國際關係上成就之行爲，常有求助於巴力門之立法手段，以便執行之必要。於是巴力門於此，得對於政府行使一種間接的監督。至於政治的監督，則在英制中最爲發達，而巴力門所依以監督政府外交之主要的方式也。英國外交之執行權，屬於國王大權，雖如上說，然而實際

上國王不躬親執政，大權均間接經責任大臣之手以行。巴力門雖無干涉國王行政之權，然而有問責於大臣，左右內閣運命之力。英國原爲內閣制之模範的國家，大臣責任之原則素嚴，巴力門因得對於政府之外交行使政治的監督。

次論到法國制度，其與英制不同之點，則在法制承認憲法的監督。依法國憲法，關於對外關係之職權，原則上雖然屬於總統，然而有數種行爲，非得國會同意，不生效力。例如宣戰講和，均須得國會同意，而締結通商條約，增加國庫負擔之條約，以及關涉在外法國人之身分財產之條約，非經兩院通過，不生效力，而國土之割讓交換增加，亦須以法律行之。（一八七五年憲法第八第九條）是法國政府關係之權力，在憲法上受有限制，依此等憲法規定，國會得對於政府外交，行使直接的監督。除憲法的監督之外，法國議會尙享有立法的監督權。法國議會在立法上，財政上，爲國家最高機關。政府在對外關係上執行某項政策，有取得立法的行爲之必要，當然求助於國會兩院。如是則法國國會依其立法權之作用，亦行使一種間接的監督。法國議會對於政府，同時尙享有政治的監督，則以法國與英國同爲行內閣制之國也。第三共和成立以來，內閣制之原則，確立於法國。國務員就其所行政策，對於國會負責。國會對於一般政治，享有監督權，因而對於外交，亦得行使特別的監督。

再次論到美制，其特點更明。美制與英制恰相反，完全依賴憲法的監督，而不認有政治的監督。美國憲法，對於政府外交權之限制，最爲嚴密。宣戰之權，屬於康格雷；締約之權，雖屬於總統，而須得元老院三分之二之多數同意；任命使節，亦須得元老院同意。可知美憲承認議會的參與權，及於對外關係之全部，康格雷對於政府外交所行使之憲法的監督，

較之法國國會更大矣。立法的監督，在美制中比較的不爲重要。此其原因有數端：第一，關於對外關係，憲法上已將總統權力大加限制。大部分事項，已有憲法所立之直接的監督，因之立法的監督，較鮮必要；第二，外交行爲之最重要者爲條約，而條約則經美國憲法定爲「國之高等法律」(Supreme law of the Land)，依此憲法原則，條約在美國批准之後，卽完全發生效力，不需有立法的行爲，爲其執行之條件。如是則外務中之最重要的一部分，超脫立法的監督。然除此以外，立法的監督固仍然存在於美制中，多少具有效力。蓋以康格雷握有立法上財政上之權能，依此權能之作用，其施於政府外交上之間接的監督，自亦不可漠視也。至若政治的監督，則於美制中全不存在。美國爲所謂總統制之國，政治上不認有國務會之責任，此其所以與英法兩制之根本相異處也。美國之國務員，立於行政權之下，對總統負責，而不受康格雷之支配。總統雖云對於一般政治負責，而此項責任，係泛對於國民負之，康格雷固無糾問總統政治責任之權。如是則卽令康格雷對於政府之外交方針，大不滿意，而亦無法強政府以改圖。蓋其地位不足以支配總統或國務員之命運也。尤其極不過能訴諸彈劾之手段，然此手段之太沈重而不易達目的，又爲顯見之事。(三)故謂美制之下，無政治的監督，非妄斷矣。

觀於以上所述，可知英法美三制之中，惟有法制，完全承認議會對於政府外交同時行使三種監督，卽憲法的監督，立法的監督，及政治的監督是。在英制中，缺憲法的監督；而在美制中，則缺政治的監督。惟有立法的監督，則在三國制度中均存在。(四)

法制較近於英制，而遠於美制，則以一八七五年之憲法，對於政府外交權之限制不嚴，尤其是關於締約一事，政府猶握有甚大之權能。法人所恃以監

督政府之外交之手段，仍歸於內閣責任之制。此則與英制之根本相同處。

立法的監督，於三制中雖皆存在，然而欲定三制度之實用的價值，此種監督，尙不足以爲判定之要素。在美制中，立法的監督於國家之外交監督上，其作用比較的輕微。而在其他兩制中，雖以外交事務之各部分，尤其是關於條約之執行，有藉助於立法的手段之必要，因之議會得對於政府，行使一種間接的監督；然而其監督外交之作用，究竟有限。則以立法的監督僅適用於立法權權限內之事項也。如其立法的手段，非爲必要，（此在外交上甚普通，）則此種監督無從施於政府行爲之上。且立法的監督之行使，常在外交行爲已經成就之後。此時所需之立法的行爲，不過爲執行之手段，而非生效之條件。有時議會爲既成事實所拘束，雖有立法的手段之必要，固未足以爲解脫國際義務或改善對外關係之手段也。故在美制與英法制之比較上，立法的監督，不是根本的要點。此兩制度根本不同之處，則在美制之專重憲法的監督，而英法制之偏靠政治的監督是已。茲請就此兩制之實用的價值，比較論之。

英法之制，最招攻擊。其理由易明。在英法制之下，政府依憲法有獨立主持外務之權，議會惟恃內閣制之作用，行使政治的監督。然而此種政治的監督，在內政上行之容或有效，而在外交上則效力頗微。第一，政治的監督，亦如立法的監督然，常行使於政府行爲已成就之後，於時則議會行使此種監督，已無可補救之處，且甚至已無復行使其監督之自由。關於此點，英國政家華爾普曾有精銳之觀察：「立法部對於行政部，誠有一種間接之監督。彼於其所不贊成之戰事，可以拒絕通過戰費，彼如見政府締結不利之條約，可以推翻政府。然而此權力究未必

常易實行。反對戰爭爲一事，拒絕通過宣戰必需之經費又爲一事。攻擊條約之失利爲一事，推翻締約負責之國務員又爲一事。以是之故，巴力門，與夫由巴力門代表之公衆，在外交上行使之監督，較之在內政上行使之監督，既不如是之直接，亦不如是之有力。』（五）華氏之論，雖專對英國內閣制而發，然而其立旨，固同適用於法制也。

其次，外務之性質，亦似不適於政治的監督。在內閣制之下，政治的監督，對於政府，欲期其行使有力，則必須議會能代表輿論，而依多數之意志以行動。然而外交異於內政，其情事複雜，而且無定。外務之處理，亦不若內政之依一定的法則以執行，其事大部委諸政府之自由裁決。如是則欲一般人民，對於政府之外交行爲，能下判斷，事非至難之事？加之外交上之事情，大都不直接關係私人利益，外交失敗之效果，不即見覺於一般公衆。因而對於外交事情，有一般冷淡之傾向。在此等情勢之下，對於議會，自無一種特別戟刺，可以使之不能不嚴重監督外交。此政治的監督，所以於此乃徒有其名也。

復次，傳習的內閣制之運用原則，頗不許議會於外交特爲嚴格的監督。內閣制圓滿運用之根本條件，在政府或內閣能於國會有多數後援，可以行其政策。議會多數之信任，係對於政府一般政治而表示。彼固不便對於某一個問題贊助政府，而對於他一個問題，又居於反對地位。內閣政綱之贊成，當就其全部而贊成之。在議會之多數，對於一般政治，與政府意見相合之時，則謂其將以一特別外交問題不合意之故，遽爾反對政府，甚至推翻內閣，亦所不辭，是亦遠乎事實之懸想而已。除在非常情勢之下，議會多數卽令不贊同政府之外交方針，而亦不得拒絕援助；彼等於此，常對於政府在外交上之失政，故意看過，則欲維持內閣之命運，亦或有不得不然

者矣。

復次，現今英法議會，關於對議外交問題之程序，亦不便於政治的監督之行使。欲議員能挺身評擊政府之外交行爲而有力量，則有一個必要之條件：卽議會對於政府與外國之外交關係上經過事實，洞悉詳情是已。然而依現今英國抑或法國之議會程序，皆無法可以自政府求得外交上明確之報告。議會旣對於本國外交事情，常在黑暗中，安望其能得行使有效的監督？

政治的監督之鮮效，其理由已如上所述。則無怪乎在英法兩國，外交政治大部脫離議會之監督，而任政府獨斷行之也。同盟與軍事上的協定之訂立，祕密條約之締結，戰爭行爲之執行，政府悍然行之，而不求議會之同意；有時甚至議會幷不知有其事。此其例在歐戰以前及歐戰中，已數見不鮮，無煩贅述。此項監督缺效之險象，可於兩國輿論對於外交現狀不滿足之趨勢徵之。其在英國，無分乎議員，學者，政治家，著述家，社會，到處攻擊政府在外交上之獨裁權能；(六)在法國輿論界，同一之問題亦甚囂塵上，而時有改制之議。(七)

英法制之最大弊害，在政府可以實行秘密外交。在現今國際關係之現狀下，關於發表事實，在外交談判進行之某項階段中，容或有須愼重之處；然而外交上祕密之必要，究竟常說得過甚。在今日各國機密探報組織完善，交通靈便之時代，外交關係上之重要事實，決無能長付祕密之事。有時一祕密協定締結之後，隨卽入於外國政府之耳目。就此一點論，外交之祕密可謂手段不副其目的。外交祕密重要之度，亦未必如人所揣想之大。有許多處所，政府在外交上對於公衆所守之祕密，幷非絕不可缺。英國憲法家白芝浩常謂：外交祕密之大部分，不如公諸大衆之爲愈。加之祕密外交，常有害於國家利益。

國際協定，既成諸祕密之中，自然不能望國民能明將來須履行之義務。一旦事變頓起，對於外國之國民的義務之履行，無適當之準備。如是則政府將陷於難境，不能迅速決定應付時局之良方，而國民亦駭然於事變之起於倉卒，莫知所為矣。英國政治家羅般卿關於英政府在歐戰初頭之地位有見到之論，與上述之點可相發明。依羅般卿之所見，秘密外交，為軟弱無力之外交，則以在密祕外交之制度下，政府於其政策執行上，或國際義務履行上，總不能事前確定議會或國民之後援也。（八）

吾已就注重政治的監督之英法制，剖論其實用的價值。今請進而討論美制。在美制之下，雖缺政治的監督，然而憲法的監督，則較其他任何制度，皆為嚴密。尤其是關於條約締結，完全須得元老院同意，是其特色。美制之優於英法制，有三個重要之點。第一，在美制之下，議會對於政府的監督，行使於政府行為成就以前。憲法的制限之設，既有直接關係條約效力之效果，美國議會之地位，即足以防止政府在外交上為輕率之舉動。在英法制之下，議會雖攻擊內閣政策，甚至推翻政府，而究不能消除國民對於外國之義務，雖其義務明明為政府以獨斷承受者，亦無如之何也。反是，在美制之下，議會之同意，在一切外交行為上，均為必要之條件，否則不生効力。故議會對於政府外交之監督，較為有力。其次，在美制之下，政府與議會在對外關係上之權限，於憲法有明確之劃定。美國議會既據憲法握有正式參與國際行為之權利，自然對於政府外交，能行使一種常規的勇決的監督。復次，在美制中，尚有他一項優點，自民主主義上觀之，最為重要：即英法政府慣行之祕密外交，而在美國絕鮮行使之機會是也。元老院之同意，既為條約生效之條件，無論何種重要約章，均須先提出元老院徵求同意，則自無祕密之可

言。美國政府，無祕密締結國際協定之自由，未經元老院同意之條約，等於廢紙，於國民不生義務。宜乎自北美聯邦成立以來，在美國從未發生祕密條約之問題。此則極可欣幸之事實，而爲世之民主國家，於其外政組織上，不可不注意考慮者也。

美制之優點如上，然而究未能因此卽斷定美制爲完善也。美制亦自有其劣點，不過不如英法制之劣點之重大耳。第一，在美國亦猶之在英法，然關於對外關係之手段或行爲，其發意權咸專屬於政府。議會在外交活動之初步，無干涉之權能，則政府儘可將交涉弄到那一步田地，致議會有不能不承認現成事實，而援助政府政策之勢，雖明知此政策之誤，意存反對，而莫可如何也。第二個缺點，在憲法上規定同意條件太拘板，致條約締結，難於圓滿進行。美國憲法對於條約之批准，以元老院三分之二之多數同意爲條件。而此項條件，恰與彼少數反對黨以故意作難之能力，以至元老院或其一部分人，舉外交問題爲黨爭之工具。因此條約之應締結者不能成立，外交問題之急待解決者不能解決，致對外關係，陷於窮境，乃爲美國歷史上常有之事。（九）最近之顯例，則見諸烏塞和約之批准問題，其時附保留批准案之不能成立，卽由於極少數之作難，（批准之決議，已曾得四十九對三十五之多數。）復次，就條約之法律的性質之保障上說，美制亦非邏輯的。在美國憲法，條約認爲國家之高等法律。然何以不以立法部之全體同意，爲條約成立之條件？依現制，則美國有兩種高等法律：其一依通常立法手續成立，其他由總統得元老院同意，依通常外交程序成就之。如此狀態，不免令立法之解釋問題，臻於複雜困難。遇有事件屬於康格雷之立法權限者，其問題更增繁難矣。蓋假使一種條約，涉及此等事件，非有康格雷之補充的立法手段，不能執行，則令人幾

疑條約之法律的效力，為有限的，附條件的，若是則與憲法之規定相抵觸。反是，假使此種條約，可以獨立施行，則有締約之權者，寧不可以任意侵越康格雷之立法權限？無論如何解決，皆不免反乎邏輯明矣。

自全體觀之，美制較之英法制為優。雖曰美國總統在對外關係上仍握有甚大之權力，然美國議會防止政府外交冒險之能力，比較英法議會為大。對於民主政治之國家，終以美制為安全。關於此點，勃拉斯曾為精刻之批評。彼謂元老院對於外交之監督，免國家受拘束於種種同盟保護及其他海外責任負擔之危險。則今日設有一民主國家，思於英法美各制中，擇一採行，以為政府外交監督之方式者，以取美制較為安全，不容疑矣。

綜上所論，可以斷定現存主要之外交監督制度，揆之民主原則，無一能謂為完善者。尤其是值茲國際聯盟之時代，國際關係組織改變，更須有一較嚴密而較邏輯的制度，以適應今日之國際新情勢。以吾人之所見，今日欲立一完善之監督制度，至少須守三個根本原則。第一，此制度絕不得仍置基於內閣制下之政治的監督；而當完全基於對行政權所設之憲法的制限。第二在此制之下，憲法的監督不當專由議會之一院專行，或對於國際行為之效力條件，要求過大之多數同意。此種憲法的監督，可以立法部之全體行之。各院之通常多數之同意，即可賦與政府行為以法律上的效力。第三個條件，在議會對於外務之主持，能直接參與。為達此目的，當設立一常設機關，以議會各院之代表組成之，俾於議會會期以外，繼續常川開會，參與外務。此項機關，質言之，即常設外交委員會，當有檢閱外交文書之權，并得關於訓令駐外代表，對於談判條件，及在外國舉行軍事動作等事項，向政府提出意見。第一第二

兩個條件之爲必要，已可由上節所論推知，茲不重述。惟第三個條件，尙有略加說明之必要。對於政府外交權之憲法的制限，驟視之已足構成有效的監督。實則以外務之複雜，外交監督問題，不能如是之簡單解決。蓋使政府如向來之例，得獨斷的主持外交活動，發縱指使，完全自由，則甚至事已弄壞，議會卽起而干涉，已無挽回之餘地，勢不得不遷就事實，援助政府。如是則所謂外交監督云云，徒託空言。加以現今國際聯盟成立，當其正常活動之時，凡爲盟員之國家，皆須起而履行聯盟所課之國際義務。各國議會，至是乃有難於自由實行其外交監督權之勢，尤其是關係宣戰問題，及其他重大制裁手段之執行，事實上行將脫離議會之支配。欲補救此不利之形勢，其唯一良法，卽在使議會有參與本國外務之機會。惟政府有代表在聯盟之主要機關，然議會因得以參與本國外務之故，得間接使其意見達於聯盟，以參與國際大事之決定。此項常設組織之重要，識者早已見到，惜乎其以前未見採行也(十)。

外交監督問題，今已不僅是理論上之爭執，而入於實行時代。歐戰經驗，令各國民深感祕密外交，官僚外交之危險，而亟思所以嚴其監督之方。如英，如法，如意(十二)，今皆盛行研究議會監督外交之問題。而在革命後之新德國憲法，則首着改革之先鞭，其規定之精神，近乎吾人上所主張，而已設有所謂常任外交委員會矣。新德國憲法第三十五條，規定：「聯邦議會，設置外交常任委員會。外交委員會，在議會閉會中，及任期滿了後，或遇議會被解散，而新議員未集會之間，得繼續開會。外交委員會之議事不公開，但依委員三分之二以上之多數同意，決定公開之時，不在此限。」德國之常任外交委員會，自一九一九年開會以來，今已兩年，雖其實際之運用如何，吾人尙不得其詳，然在素以官僚式專斷的外

交方法著名之德國，而於新共和憲法之下，有此進步的設備，是亦足徵民主的外交監督之趨勢矣。

我國臨時約法，對於政府外交權之憲法的制限，特爲嚴密；約法第三十五條規定：『臨時大總統經參議院之同意，得宣戰媾和及締結條約。』是則議會得對於民國政府之外交，可以行使至廣之憲法的監督。然而民國二年之憲法草案，反將憲法的制限改寬；草案第六十九條規定：大總統經國會之同意，得宣戰，但防禦外國攻擊時，得於宣戰後請求國會追認；第七十條規定：大總統締結條約，但媾和及關係立法事項之條約，非經國會同意，不生效力。準此規定，政府於締結條約上，享有至大之自由，蓋惟媾和及關係立法事項之條約，始須經國會同意；此外國際條約尙多，且有極重要者，(例如同盟條約)，而皆不受第七十條之但書所限制，固不須經國會同意，政府可以自由締結也。然則民國議會對於政府外交權之一重大部分，不將失其憲法的監督乎？吾以爲此種舊式的寬大的外交權之規定，不合乎新時代之民主精神。今後正式制定國憲，關於此層，當復臨時約法之舊：無論締結何項條約，均須以國會同意爲條件。此外則吾人上所主張之第三個條件，卽議會設一種常任委員會，以參與政府之外交事務，亦信爲國憲上不可缺之規定。蓋非如是，則國憲上外交權之規定，不得謂爲精密而能應時代之要求也。

予於此問題討論已嫌宂長，茲且擱筆，其有未盡之處，容當更篇論之。

民國十一年八月三十日草於上海

(一) Despagnet, "Les difficultés internationales venant de la Constitution de certain pays," dans Revue du Droit International Public Tom II, P 184

關於此點，國際法學者之中，不無持反對之說者，例如馬丁斯

博士，即謂「在他一方面說，假設一國政府批准條約，而未預徵憲法機關之同意，締約之他造，有要求執行之權，蓋以彼並無義務必審查該政府之批准條約，是否違反國法也」(Martens, Droit International, Tom I P 254)

但多數法學者主張憲法的制限，有國際的効力。舉列教授之說，最為明確，彼謂條約之經一國元首獨自批准，未循憲法上規定，取得國會同意者，在國際上不生効力。因而欲援此批准之一事，要求對手國執行條約，乃不合法理。私法上締結契約，必須審定對手之資格，此点亦不過將私法上之原則，應用於條約耳。(Pillet, Théories générales des Traités internationaux)

(二)尤其是戴雪關於此點，說得極透徹。Dicey, Law of the Constitution,

(三) Bryce, American Commonwealth Vol. I, P 51 P 111—112

(四)關於英法美三國制度運用之實況，詳見S R. Chow, Contrôle parlementaire de la Politique, étrangère, Paris 1922

(五) Walpole, Foreign relations P.116

(六) Ponsonby, Democracy and Diplomacy

(七) Barthélemy, Démocratie et Politique étrangère; Villey, Les Vices de la Constitution française.

(八) Loreburn, How the War came P.19—20

(九) Bryce, American Commonwealth P 109—110

(十) Bryce, P.222, Ponsonby, P.85—90; Sidgwick, Elements of Politics P.439 Sidney Law, governance of England P.303—305

(十一)意大利之前總理喬里蒂 (Giolitti) 戰後力倡外交民主化之說，於其在職中(千九百二十年五月)曾對新聞記者發表其設立常任外交委員會之政見。

我對於國憲的三個建議

鄧飛黃

普通選舉
勞動法典
婦女參政

當一個國家國體更變了，從前所當遵守的法制，是不能適用於新制度之下，應當隨之改造使國民知所適從的。所以各國當國體更變之際，其制定新憲法時間極短，至多不過三四個月就公布了。我國改建共和已經十一年了，還沒有一種正式的憲法，這是中外未有的奇聞，也是中華民國的最恥辱的一件事。現在國人所受的災難，已經够了！沒有憲法的害處，也醒悟了！於是從悲慘中希望和平的實現，從哀怨中發出求救的呼聲，所以才主張恢復舊國會，完成憲法，以解決十餘年來紛亂的癥結。

國人所以都主張恢復舊國會制定憲法，並不是因他們有甚麼功績和能力，不過爲的是在現時狀況之下，恢復舊國會爲解決時局比較最簡便的方法罷了。我們若是追憶從前他們的成績，除了和政府搗亂營私舞弊以外，還有甚麼呢？現在我們忍痛原恕了他們了。議員們也應當悔悟了，暫時放下着私利意氣，黨爭搗亂種種行爲，在最短時間將憲法完成。若是一再遷延時日，復萌故態，拋棄制憲事業，國人不能任你們胡行瞎鬧，必有相當的方法來對付。所以從速制憲，這是我們對於舊國會的第一個要求。

但是一國的憲法，是要覃着世界的潮流，時勢的需要，國民的思想，以圖國家長治久安、若是違反了這個條件所制定的憲法，不但不能使國家人民得以安寧，反足釀禍變的根源。所以我們所希望的中華民國憲法，並不是從前那種陳腐的天壇憲法。因爲世界經了一次很大的變化，新造國的憲法，固已大改舊式憲法的精神；而且一新，就是英美等國的憲法，也要隨着新潮流新需要而修改的。以我國而論，現在的時勢與從前大變了，國民的思想也比從前進步了，有許多從前成爲互相爭持的，現在不成問題了；有許多從前所不注意的，現在已成問題了。所以我們主張制憲，是要參酌現在各國憲法的新趨勢，恰合國民的思想，以制定一種適乎現在與將

來的新憲法那種天壇憲法只可以作爲古物陳列所的資料了若是議員們不够清楚時代，及憲法與國家人民的關係，還是把那種陳腐的天壇憲法，視爲神聖，不加改造，則國民因其不能滿足他們的要求，或限制他們的活動，必奮起而推倒之，實非國家前途的福利所以改造天壇憲法是我們對於舊國會的第二個要求。

我們既認定中華民國的新憲法，是要參酌各國憲法的新趨勢，恰合國民的思想的。我現在就提出三個最大的問題，要求新憲法明文規定。那三個問題，就是普通選舉，勞動法典，和婦女參政。這三個問題，現在文明各國憲法上都有明文規定，我國天壇憲法還沒提到。在現代潮流之下，這三個問題不解決，紛亂終是不能免的。我國若是不想實事則已，否則國憲對於三個問題是不能忽視的。我現在將這個建議的理由分說於下

一　採用普通選舉

普通選舉的意義就是凡全國的人民皆實行選舉權，無男女，財產，階級，及教育深淺的限制、至於未成年者，患精神病者，被法庭宣告犯罪者，不識文字者等通例不能享有選舉權。現在將我主張採用直接的平等的不記名投票的普通選舉的理由分析說明如下

一，根據民權主義原則，不得不採用普通選舉。　同在一個國家裏，各個人民的權利和義務都是相等的，斷沒有這個人應當有統治他人的權利，那人應當受他人統治的義務。國家是由各個人的自由意志的統一綜合起來的。那麼各個人都應該參與國家意志的決定，普通選舉就是各個人固有的積極的權利。這種理論就是法國要求普通選舉的根據。現在雖此說較舊，但仍不失爲普通選舉理論上的一種根據。

二，根據「最大多數的最大幸福」的原則不能不採用普通選舉。　在現代政治之下，不能專爲少數人謀利益，是要着眼於全民衆的利益。但是要獲得全民衆的利益，不能不要一種手段。在國家方面說來，要增進國民「最大多數的最大幸福」，不能不普及選舉權於全體民衆，在國民方面說來要達到國民「最大多數的最大幸福，」也不能不爭得選舉權歸於全體民衆。所以普通選舉實在是貫達「最大多數的最大幸福」的原則之必要的手段。

三，根據社會協作原則，不能不採用普通選舉。　一個國家或一個社會如同一個有機體一樣。我們就是造成國家社會這種有機體的一個細胞，所以國家社會的生活就是我們的生活。我們的生活，不能離開這種國家與社會團體而生活，就如同細胞不能離開有機體而生活一樣。我們在這種團體生活中，若想使我們生活充實，就不可不盡力充實國家與社會，我們爲國民的，就不可不做積

極的責任者，進而直接的分任國家和社會的經營；同時我們又不可不得著可以盡這個責任的地位。所以普通選舉就是我們各個人分任國家與社會的經營的責任。照這個原則看來，凡是一個國民都應當盡他這分工的責任，不能剝奪或放棄的，這是普通選舉的第三種理論，爲現在所盛行的。

以上三個理由全由學理上的根據推論出來的，爲普通選舉最風行的理論，大家都不能否認的。我們又在歷史上與事實上詳加考察，也有幾種理由，足爲採用普通選舉的根據的。

四，根據社會情勢的變遷，不能不採用普通選舉。 自法國革命迄十九世前半期，第三階級得以參與國政。乃以財產資格限制第四階級，使不得參與國政。彼時爲手工業及僅農時代，社會上尚曾特別變動。到現在，各國工商業特別發達，勞動者成爲大階級。一國的政治若爲少數有產者所壟斷，不顧大多數勞動者之利益，使他們沒有參與國政的權利；結果不但勞動者受害，反動所及，禍亂隨之，就是國家全體也要受影響的。若是實行普通選舉，使全體民衆，皆得參與政權，第四階級勞動者的利益，不致爲少數有產階級的犧牲，國家亦得以長保安寧，不致釀成禍亂。所以照社會變遷的情勢要增進第四階級的幸福，免除將來國家的禍亂，是不得不採用普通選舉的。

五，根據現在各國憲法的趨勢，不能不採用普通選舉。 現代社會變遷的趨勢，已如上說。憲法是依照社會變遷的趨勢，使國人得以有所遵從的。所以現代各國順這種趨勢，如英美德法等國，已採用普通選舉制數十餘年了。但有的採用複數選舉制，或平等選舉制，或間接選舉制，或僅限男子有普通選舉權，還是不合於新近的世界潮流，將來必定也會改變的。日本雖然仍採限制選舉制，但國民普選運動甚烈，將來終會實行的。至於這幾年的新造國家，如俄，德，奧，遠東共和國，芬蘭，捷克，丹麥等國，都採用男女平等的直接的普通選舉，實爲現代憲法的最新趨勢。我國憲法自然應當取法於新造諸國的憲法，採用平等的直接的普通選舉制。

六，爲免除限制選舉制的舞弊，不能不採用普通選舉制。 有些人以爲普通選舉實行，一定有很大的流弊，不知道限制選舉制的弊病，實在是多得很，若是普通選舉制不但沒有流弊，並且還可以免除限制選舉制所生的流弊。各國都已有例在先，稍爲明白世界知識的人都知道。通常選舉的弊病，就是投票的買賣。選舉制的本來目的，是使選民的自由意思不被束縛，而行使所有的權利。選民若因物質的誘惑，勢力的壓迫，違反了自己的意志，不能正當行使所有的權利，就拋棄了選舉制的本來目的了。我們看看限制選舉制，國民中只有一小部分有選舉權，得以參與國政，或者又從這小

部分中採間接的選舉，於是野心的政治家得利用這小部分選民，或小部分選民中的代表者用物質的誘惑，或用勢力的壓迫，來做他們的犧牲者。這種弊病我們看一看國內這幾年的選舉情形，就知道了。至於普通選舉是全體民衆參與，物質的誘惑與勢力的壓迫，都是不能辦到。這種事實無論何人都明白。所以採用直接的普通選舉，是可以免除野心家的利用，使限制選舉的流弊不致發生，選民的自由意志不致束縛，得以行使所有的權利，達到選舉制的本來目的。

七，爲促進國民的自覺和普及政治教育，不能不採用普通選舉。

我國國民對於政治觀念從來是很薄弱的，國民對於國家政治毫不留意，凡政治影響於本身，咸歸之天命，不知自己責任之重大，與國家社會關係之密切，儼若不知不識之太古人民，這是由於政治教育的缺乏，無以起其自覺心的緣故。現在列強虎視，國際競爭時代，若是不從速促進國民的自覺心，普及政治教育，實不能自存於世界。所以普通選舉可以使選民的選舉能力，由選舉的所有而促進，並且他們得到了一票的選舉權，便使他們緊張，使他們最重使他們注意對國政的得失，人才的取舍，以增進他們的責任心，而普及政治思想。這是各國已有成效在先，而我國尤宜從速實行的。

總之無論從理論上，歷史上，或事實上看來，普通選舉宜從速採用於我國，皆有充分的根據。但我所主張的普通選舉，並不是男女不平等的，或複數選舉制，或間接選舉制。這幾種選舉制都是有弊病的，上面也說了。又不記名投票可以使選民意志自由，不受限制。我所主張的就是平等的，直接的，不記名投票的普通選舉制。

二　規定勞動法典

歐洲自中世紀人民受教皇諸侯國王等壓迫，反動所及，到十七十八世紀，羣起革命，以自由平等博愛爲標幟，要求解放他們從前所受的束縛，及憲法上規定他們所應當享受的權利。於是各國憲法上才有關於自由權和財產權等等的規定。但那時的憲法運動是由中等階級做主動的，所以憲法所規定的權利，也是根據那時中等階級的經濟情形，政治地位，和思想程度，享用這種種權利的只有中等階級，無產階級是不能得到由這些權利而來的恩惠的。到現在因工商業發達，因國家允許私有財產及自由競爭制度的結果，使大多數無產階級日夜勞苦不休，生活艱難，家室離散，或因工廠設備不完，生命危險，或因雇主驅除解職，衣食無着，至於婦女兒童的勞苦，殘廢衰老的悲哀，更無人道。從前的憲法使大多數無產階級的權利不能得到憲法的保障，於是勞動者爲謀自身利益起見，不得不從事於種種運動，或覺推翻資本制度國家而創造社會

主義的國家，以確定他們的權利。這種潮流一來，無論如何是不能壓制的，所以現在民主主義的國家，對於勞動者所應享的權利，無不明文規定，以保障之，至於社會主義的國家是爲無產階級而建設的，保護勞動者的權利，更不用說了。

無產階級受現代經濟的壓迫，爲維持生活起見，得對於國家有經濟生活的請求權。經濟的請求權因其目的或程度的不同，可分爲勞動全收權，生存權，勞動權三種。勞動全收權就是勞動者得要求其勞動所生的結果，全歸自己享用。這是在共產制度之下才能行使的，但在私產制度之下，也可以用法律來限制土地和資本的獨占，遺產和利息等等不正當的財產權。生存權就是各人得依其生活上的需要請求其相當的經濟生活的資料。這是在共產制度與私產制度之下都能行使的，如法律上應當承認未成年者有受義務教育的權利，和殘廢老弱有受救濟的權利，都包括在生存權之內的。勞動權就是有勞動能力的失業者，有請求給與有工資的工作之權利。這是專在私產制度之下行使的，法律上應該承認的。

在私產制度之下，我們所以主張國家法律應規定勞動者與雇主間的權利與義務之法律關係，其理由可以分述於下

一，根據民權主義原則，是要承認勞動者的權利。 人類皆有享用自然以維持生命的權利，因爲社會及國家所設私有財產及自由競爭制度的結果，使勞動階級的生存權與勞動權皆被剝奪。社會與國家對各個人都應當給與平等的權利，不得有厚於有產階級，而薄於無產階級，所以勞動者的權利應由憲法規定，以保障之。

二，根據「最大多數的最大幸福」的原則，不能不承認勞動者的權利。 現代社會的利益，只由少數資產階級壟斷，所以憲法上對於他們的權利，已有相當的保障。至於大多數的無產階級，仍匍匐於慘酷勢力之下，毫無利益之可言。所以要達到「最大多數的最大幸福」的目的，必須承認無產階級的經濟的要求權，於憲法上規定，使得有相當的保障。

三，根據社會協作的原則，也要承認勞動者的權利。 一個社會，和一個國家，如同一個有機體一樣。如果一半部份發生偏枯的弊病，全體各部份都要受影響，不能單獨生活。社會與國家若是有大半部分的羣衆陷於生活不安，流離顛倒，則國家與社會都要陷於紛亂不寧，或至傾覆的狀態。所以要想充實國家與社會的生活，必使各個人的生活充實，承認大多數無產階級享有種種權利，才能增進國家及社會的利益。

四，根據自然權賠償的原則，也應當承認勞動者的權利。 人類生於世上，對於土地及土地上的產物，應該公共享用。凡種種自然權利，如漁獵權，採摘權及畜牧權，在古代人類皆得此種種自然的

生活資料，以保生命。現在此種權利，已由國家給與少數人所有。大多數無產階級既喪失自然的權利，則國家應給與生存權和勞動權，以爲賠償，使無產階級得以維持生活。所以憲法上應規定此種權利以保護之。

以上是學理上的根據，至於歷史上社會情勢的變遷，上面已經說過了，至於各國對於勞動法的規定，先已實行，也毋庸再說了。現在將我國情形說一說，

五、根據我國現在勞動情形，不能不從速規定勞動法典。　我國這幾年來，勞動者受了世界思潮的影響，也漸漸覺悟了，所以漸漸有團體的組織，和罷工運動。在勞動者方面已感覺種種權利的要求，而政府與資本家又極力壓迫，不允其請，此種現象若不以正當的法律解決，必至有衝決破裂之日。又這幾年來因兵災水火，不但勞動者失業日多，就是從前若干有資產者，現在亦流離失所。國家對於有勞動能力而失業者，也是要有相當的法律以資救濟。至於國內各工廠的設備不完，妨害衞生，勞動時間太長，工資過少，兒童婦女的勞苦，癈疾衰老的悲慘，因爲正義人道所不許，若不早由法律規定，將來也是免不了紛擾爆裂，有礙國家的安寧的。

總之，憲法是爲保護人民的權利而制的，對於有產階級的種種權利既已明文規定，對於無產階級的經濟的請求權也是應當承認保護的。所以我希望我國國憲中制定勞動法典，以保證人類存在之價值爲原則，使人人經濟上的自由，在此界限內受充分的保障。規定義務教育，允許勞動者結社集會的自由，限制租課率，及土地與資本的獨占，不勞而得的遺產；制定最低工資，勞動時間，保護兒童與婦女，及職業介紹，工廠衞生，勞動保險等法律。

三　承認婦女參政

世界上最慘痛的事情，沒有過於女子的受壓迫了。過去的歷史，是女子壓迫的歷史。無論第一二三四階級中，女子的地位，在法律上，政治上，教育上，道德上，經濟上，風俗習慣上，都是比男子要下一等。男子是支配的主人，女子是被支配的奴隸，以女子爲男子私有，想出許多的方法來束縛她們，如「禮教」，「貞節」，「三從四德」，將女子的權利自由剝奪殆盡。一切法律，政治，經濟，道德，教育，風俗，習慣，都以男子爲中心，如女子有時起來要參與甚麼事情，就說「牝雞司晨，惟家之索」，或男子有時和女子商議甚麼事情，就說「謀及婦人宜其死也」，簡直不以女子當個「人」看待，這眞是世界有史以來最不平的事情！

近百餘年以來，歐美的女子漸漸兒覺悟了，開始熱心做女權運動，以增進自己的人格，解放法律上，政治上，經濟上，道德上，教育上，

風俗習慣上，一切的束縛，起初的時候，受了社會不少的冷嘲熱罵，政府的拒絕與壓迫，但經過數十年的努力奮鬬，到了現在，歐美各國都承認女子所應得的各種權利了。

我們認男女是平等，誰也有誰的權利，誰也不能壓迫誰的，認壓迫和不平等是不合乎正義人道的，所以主張男子既已享有了若干權利，女子也應當平等的應有若干權利。參政權是得一切權利所必要的手段，在女權運動之中，當以參政權爲最要緊。現將我主張女子參政的理由，分析說明之

一，根據民權主義的原則，認女子參政爲必要。「天賦人權，」自然沒有男女的分別。自從十八，十九世紀以來，男子以「天賦人權」四字爲根據，恢復了許多權利和自由。但結果所得的權利與自由，僅屬於男子，女子是沒有的，於是成爲一種畸形的天賦男權的世界了！這是不對的。所以現在完成恢復「人權」或「民權」的目的，不能不承認一半被壓迫的女子的權利與男子相等。

二，根據「最大多數的最大幸福」的原則，女子參政也是必要的。

上面已經說過，要恢復人權和謀人類幸福，是不能只注重男子的一方面，是要注重全體的「人」的權利和幸福。要達到「最大多數的最大幸福」的目的，不能不承認女子參政。若女子得了參政權，對於她們從前所受的痛苦與自己一切利害關係，自然比代庖的男子較爲注意，能用種種方法，以解除痛苦，增進幸福。所以女子參政實爲達到「全人類」的最大幸福所必要的手段。

三，根據社會協作說，女子參政也是必要的。社會是由個人集合的有機體。個人有男女兩性，男子既爲社會做積極的責任者，分任社會的經營，則女子也應當一樣的分任社會的經營的責任。若是有偏枯，社會是不能充分發展的。所以凡社會上的法律，政治，經濟，道德，教育，風俗，習慣，應當以男女兩性爲中心，不宜有所偏重，然後社會才能進步。我們現在的社會已經半身不遂的了，要補救這個弊病，不能不要求女子起來負一部分責任。

上三條理由是根據原則上認女子參政爲必要的。

四，爲保障女子的人格和權利，女子參政是必要的。舊社會對於女子的人格不尊重，視女子爲男子的附屬品，任意侮慢，又如納妾蓄婢，娼妓營業，蔑視女子人格，實有背於人道。至於女子權利在社會上無一可以與男子平等，如教育不平等，法律不平等，財產不平等，婚姻不平等，職業不自由等等。女子要保障將來她們的人格與權利，不能不先確立女子參政權。

五，爲促進女子的自覺心和政治教育，也必要承認女子參政。從前女子因爲女子的禁錮，不能參與政治，所以對一切國家的設施，與國政的好壞是與她們不相關的，就是有時一二個特別的女

子要想參與，也是經不起禮教派的攻擊，社會的嘲笑，不久就煙消雲滅了。上面已說，要想社會充分發展，是要男女共擔責任。所以若承認了女子參政，改變她們從前思想，促進她們的自覺心，不但於婦女解決容易辦到，就是國家社會也是有莫大的利益的。

六，爲順應世界潮流免除紛爭，也是要從速承認女子參政的。世界各國現都已允許女子參政了，這種女子參政的思潮，現在女子中稍有知識的人，都已經受了「洗禮」了。所以現在國內應時而生的「女權運動」和「女子參政運動」已如春雷震耳，轟轟烈烈的響起來了。若是不順這種潮流允許她們的要求，將來如英國那種急進女權派 (Militant Suffragette) 所用的種種擾亂社會秩序的方法一定會有的，且將來結果還是不能不承認她們的要求。所以與其將來紛擾不如現在從速承認之爲愈。

七，爲增進人類美德，是要允許女子參政的。 人類的惡德，如納妾蓄婢娼妓煙酒賭博，其爲害直接及於本身，間接及於家庭子女。據各國參政的經驗，女子參政後，對於禁止販賣人口，廢除公娼，禁煙禁賭禁酒，極力主張，卓著成效。至於我國的婢妾制度，尤有關於女子自己的人格，如女子得有參政權，必能立法禁止，毫無疑義。所以以各國女子參政的經驗爲先例，可以推斷我國女子參政後，必能增進國人美德，是可以相信的。

這四條是事實上的根據，認爲女子有參政之必要的。

至於反對女子參政方面的理由，以爲婦女的體質，知識，道德，皆不宜於參政，又有據進化原則與分工原則以爲反對的，早已有人駁過，此篇也不再贅了。

總之，婦女參政的理由，無論那一方面都是很充足的。現在差不多大家都明白理論上是顛撲不破的，女子參政是必要承認的。我希望國會議員們大家不要爲自私自利心所蒙蔽了，本着正義和良心，在憲法上承認婦女的參政權，並規定女子與男子皆應當享有平等的權利，和自由廢除一切法律上政治上經濟上道德上教育風俗習慣上的限制。

＊　＊　＊　＊　＊

以上三個提議都是本乎正義的原則，謀全國人民的幸福，以增進國家的光榮爲目的。我希望國會議員們對於此次制憲能順世界的潮流，應時勢的需要，產出一部適乎國民的思想與希望的憲法來」

我國憲法應明定國民之生存權

史維煥

一　緒言

(一)今日制憲之切要

民國建業，歷十餘載。內爭外患，紛至迭來。根本憲章，猶爲懸案。上無道揆，下無法守，國之不國也久矣。此固由吾民久伏於專制淫威之支配，乏獨立殼進之精神，故改造大業，非旦夕所得期。然國民輕視法典亦實有攸歸。今者黎氏復位，國會重開。統一之機運漸熟，制憲之聲浪盈。論者或倡之或議之，爭辯不絕。靜而思之，頻年兵連禍結，民生凋弊，希望和平之聲，彌漫於全國。則茲次政變，即非理想之解決，顧居今日而圖治，舍此事有捷徑。吾以爲今後國民之責任，惟促成憲法之制定，俾政治入軌，絕亂源，定國基，然後徐圖興國之道而已。

(二)憲法確定國民之權利

憲法者一國之根本法也。國家之組成，主權之所寄託，國民之權利義務，統治機關之構成及其權力之分配，與夫政治之運用，胥定於是。就中最切要者，則確定國民之權利是也。歐美各國制定憲法之動機，雖各不相侔，而其主因在要求立法定制，明定其權利，使莫之或侵，則無不同。吾民之建造民國，亦不外革新政治，制定憲章，以鞏固吾民之權利而已。德國法學者伊林 (Ihering) 曰「一切法律，皆定國民之全體或其個人之權利。」吾人試覽各國憲法史，殆無不首肯其言之確切。蓋各國之憲政史，大都被治階級反抗治者階級之奮鬥紀錄。其在希臘羅馬，則平民反抗貴族，謀增高其政治上之地位。其在中古封建之世，則都市之自由民，反抗領主暴君，而主張其獨立自主之權。其在近世，則國民反對警察的國家之專制帝王，與特殊的貴族階級，而擴張其參政之範圍，保障其自由與安全，故謂憲政史爲民權之發達史，殆無不可。

(三)近代各國憲法所承認之國民權利及未規定國民生存權之缺點

各國民苦戰數十百年，卒能獲得勝利，明定國民應享之權利於憲章，歷史所載，不待贅述。然則近代各國憲法上明定之國民權爲何如乎？曰，因歷史，習慣，時代，國情之異，故各國憲章之規定各不一致，學者之論述亦各執一說。最近英國新故之勃拉斯 (Bryce) 於其名著近代民主政治論，謂民主國家之民權，爲自由權。其重要者四曰，生命財產之自由，宗教上之自由，政治上之自由，個人之自由。

其說似得正鵠，惜有所未盡。且視參政爲自由權，殊非正論。據一般通說，國民之權利有三：曰自由權，曰要求權，曰參政權。自由權者，消極狀態之權利，不受國家違法之干涉之權利也。要求權與參政權，皆爲積極狀態之權利。蓋者屬請願之形式行之，請求國家爲某種設施之權利也。後者有廣狹二義，凡爲官吏就公職之資格，及選舉與被選舉之權，皆屬之。伊林列舉九種，包括殆盡。要之，自由權也，參政權也，要求權也，皆以既定國民政治上之權利及保障其言行自由財產自由爲主。近代國民之權利，逐漸擴張，可謂盛矣。顧於其根本權，必要不可缺之權，太審弱認，故雖有國定之種種權利，而國民之不能享受其實惠者，比比皆是。此非一大憾事耶？茲所謂根本權爲何？曰，基本的經濟權是已。換言之，則各國憲法未認國民之生存權，故國民之大部分，雖享受前述種種之權利，而仍無道以實行之也。

二 本論

（一）生存權之本質及其意義

人類一切之活動，莫不以物質的生活之向上與精神的理想之追求爲歸宿。而生活向上與理想追求之終局目的，則充足人生之慾望而已。凡含生之倫，其發達如人類者，苟非厭世之流，莫不樂生而惡死，樂生而思維持其生存，永續其性命，則所謂生存慾也。夫人爲維持其生存，或欲充足其肉體的慾望，或並欲充足其精神的慾望，因文化發展之程度人智進步之狀態，各不相同，而其最小限度，則必有一定量之生活資料，然後能維持其生命而充足其生存之慾。故生存慾者，必要之慾望也。保障此生存慾者，則生存權也。

生存權者，社會權之一，亦卽基本的經濟權之一。奧大利法學者門格（A. Menger）曰『生存權者，社會之各員，對於其生存所必要之財物及勞務，在未供充足他人較不緊要之慾望以前，得要求應現存之資料而受頒與之權利也』依門格之說，以慾望爲分配之標準，一切慾望，須應現存資料，使各得其充足，而一切財物，應歸屬於需要最切者，所謂應需分配之原則，是也。夫人因年齡體性及各種特質之不同，其慾望亦隨而千差萬別，故享樂資料，似難依一定標準以行分配。然各人生存之維持，在生存慾望之充足；而此慾望則富於一般性與客觀性，或因時與地而異其內容，然一定之人，有一定之生存慾望，故可爲分配之標準。門格已先昭示吾人矣。以予觀之，生存權者，社會之各員，爲充足其生存之慾望，對於國家或地方團體，得要求供給其生存上所必得之最低生活資料之權利是也。

「生存權存於生存之事實，凡存在之人，不問其勞動之能力，機會

如何，及實行勞動與否，爲維持其生命，皆有要求須與一定生活資料之權。與勞動權及勞動全收權，同形成基本的經濟權，而其性質各殊。勞動權者，國家或公共團體，須使社會中有勞動能力者，爲生存計，有尋出勞動機會之權也。其所保護者，爲有勞力而無實行機會之人而已。門格曰「一切有勞動能力之市民，在私企業者之下，不能尋出勞動，得依勞動權，向國家或地方團體，要求受普通日雇工人所受之工資而服普通日雇工人所服之勞動。」故勞動權者，期勞動心與勞動力之調和也。勞動全收權維何？曰，社會之各員，得要求依法律秩序，使彼勞動之全部收益歸屬於彼之權利也。故勞動全收權，在保護實行勞動之人，使其確實享受其勞動之效果，以使充足其慾望之手段。若夫生存權，則基於調和慾望與生存而起，以生存慾望爲本位，社會之各員，對於維持其生存之最低度所必要之生活資料，有要求充足之之權利也。

（二）生存權設定之必要

嘗觀史乘，人類爲維持其生存，果各得其生活資料，而無或缺否耶？不待熟思，敢應之曰，否。彼人口論之著者馬爾薩斯發最驚人之語，曰「生於所有權既行之世者，若不能由其有正當要求之兩親得生活資料，或社會不欲彼之勞動，則彼對於最少之食物亦無要求之權利，而事實上彼於所存在之世界爲一無用之物。自然備盛宴，而未爲彼設座，自然命彼出，且立執行其命令而放逐之。」斯言也，眞能喝破人類社會之眞象，而使吾人爲恆河沙數之貧困者抱無涯之同情者也。然而同生於一社會，自然胡爲張盛宴而不爲無量數之人設座耶？推馬氏之意，似有絕對之原因與相對之原因存焉。算術級數的增加之食物，不足供給幾何級數的增加之人口，絕對之原因也。所有權既存之世界，彼無產者，苟不得其親之扶養，而社會復不求彼之勞力，則必失其糊口之道，相對之原因也。雖然，自機械發明，技術進步，產業革命之結果，物資之生產額日增；又因戰爭之盛行，疫疾之流行，與夫文化之進步，人智之發達，積極的消極的限制出產，而人口之增加，不若馬氏預期之迅速，於是馬氏人口增加與食物增加之比例率，難於成立。故絕對之原因，已漸消滅。惟所有權之制度，財產之私有，根深蒂固，確立難拔，而近世大資本家發生，財物之集中尤甚，愈使無量數之人貧無立錐，難以自存。夫無量數之人，視自然之盛宴而莫能染指，失其樂生安命之途，豈社會之福利耶？此唱改造社會者，所以揭櫫人民之生存權，以保障人民之生存也。

（三）貧民不能生存之原因

（a）外部之原因

或曰，亞丹斯密（Adam Smith）有言「人爲利己之動物，利己

心者，人之天性也。蓋於人之自然性而發達之社會制度，爲自然的善的制度。各個人本其自然之性情，專爲自己之利益而活動，其必然之結果，不期而增社會全體之公益。」今以法律保障社會各員之生存權，是于與各人之活動而反於人性之自然也。推其流弊，只增加貧苦依賴之徒，而使社會之各成員，失其獨立自尊之心而已。韓非不云乎？「今世之學士語治者，多曰，與貧者地，以實無資。今夫與人爲善也，無豐年旁入之利，而獨以完給者，非力則儉也。與人爲善也，無饑饉疾疚禍罪之殃，獨以貧窮者，非侈則惰也。侈而惰者貧，而力而儉者富。今上徵歛於富人，以布施於貧家，是奪力儉而與侈惰，而欲索民之疾作而節用，不可得也。」由是言之，貧窮者生於侈惰，而苟保護之，非徒無益，實又害之。雖然，吾人試觀察現代社會，當知貧窮誠不無生於侈與惰者，而大多數之貧民，當其初生於世，因其親死亡與無產，而不能由其親得生活之資者有之；及其成年，或因疾病衰老，或因子女過多，而無糊口之計者有之；甚或終日勤勞不輟，以工資過少，而莫以自給者亦有之。誠不能以貧窮，專責無職遊惰與奢侈淫逸矣。

英人龍德里(Rowntree)於一八九九年調查約克市之貧富狀態，其結果如下：(轉錄河上肇著「社會問題管見」)

(一)全市人口 七五、八一二人

(二)貧民 二〇、三〇二人

龍氏更調查該市貧民致貧之原因：

	百分比
(一)主要之工人每日規則的作工然因工資過少	五一、九六
(二)因家族數多(有四人以上之子女)	二二、一六
(三)因主要工人之死亡	一五、六三
(四)因主要工人之疾病或老衰	五、一一
(五)因主要工人之就職不規則	二、八三
(六)因主要工人之無業	二、三一

就右表觀之，可知今世貧民之多，且其致貧之出於遊惰無業，而應歸責於貧民自身者，百人中之五人強而已。(五與六)龍氏之調查稍舊，殆難例吾國之現狀。然以之證明貧窮之責，不盡屬於貧民自身，而別有重大缺點存於社會組織之不備，則綽有餘裕矣。

(b)根本之原因

吾人於前文詳論馬爾薩斯(T. R Malthus)人口增加與食物增加之比例率，既知現代社會之生產力，足以供給現存之人口而莫虞不足；而貧民終生勤苦，不獲仰事俯蓄者，復如此其衆；此矛盾之現象，吾人試察現代社會之組織，當知其病根之所由來矣。蓋私有財產既存之社會，凡分配之原則，皆以對於財產之報酬爲標準，不依勞動不依慾望而定分配。故擁鉅資者，不勞而獲，豐衣美食；無

產者，勞苦而難期溫飽，其老弱無勞力，或有勞力而無適用之機會者，則坐以待斃，聽自然之命令，遠離斯世而已。夫財產分配不均之結果，無產者縱懷急切之欲求，而思充足之，以維持其生存，顧無獲得充足生存慾之最低限度生活資料之購買力，換言之，無金錢及交換金錢之具，故對於食物之最小量亦無要求之權利，安得達其生存之慾耶？此貧民不能生活之根本原因一。近世產業發達，企業之組織，日擴大其規模，於是資產之集中愈甚。大資本之所有者，殆握操縱貧民生死存亡之特權。恃其財力，或壓貧民，或奪其職，一任資本家之自由，即不然，而予以極微之工資，課以過重之勞務。貧民無資生之資，除一二三文明國家之工人，藉團結之力，工會之勢，稍足與富豪相抗之外，鮮有不仰命於財力之下者。此貧民不能生存之根本原因二。資本集中之結果，富豪鉅室，投其莫大之資力，以生產一定量之生活必要資料，供給有資者之需要；更進而生產一切奢侈品，供資產家之娛樂，而奢侈品之需要，富於伸縮力，無一定之限度，不若生活資料之有定限乏伸縮力。故生產奢侈品之利厚，而生產生活資料之利微。於是以營利為目的之企業家，制限生活資料之生產，而擴張奢侈品之生產，此資本主義經濟組織之現社會，以營利為經營企業之原則所必至之勢也。夫生活資料不足，則其價值愈昂，而謀生愈難。是為貧民不能生存之根本原因三。茲三者，在產業發達之國家，其弊特甚。吾國社會，既早備第一第二之原因矣。若產業發達，資本集中，則第三原因之發生，亦可計日而待也。

（四）生存權成立之理由

近世各文明國之憲法，規定國民之自由權要求權參政權，而於國民之生存權，則付之闕如，既如前述矣。夫現代憲法所認之國民權利，概屬既得權之保障，必國民先有「存在」之能力及「獲得權利」之能力，而後能實行其權利。苟生而未存，或生而無以自存，是無存在之能力與取得權利之能力，烏得享受憲法所保障之國民權利？蓋國民無經濟上之基本權，則缺乏外部的生存條件之保障，而無以維持其生命也。然則一國之憲法，不幾置彼無自存之能力者於法律保護之外而莫之問耶？假使彼無自存之能力者，由生存競爭自然淘汰之結果，歸於劣敗；其得生存而受憲法之保護者，亦由物競天擇之原則所支配而歸於優勝。則任無產者消滅以盡，有產者獨存，雖於人道上有所難安，但適者生存，優種發達，未嘗無補文化之進步社會之發展。然而社會之現狀，因施行財產私有及承繼權之結果，其幸存者，非必皆屬優勝之分子，其淪落以至於死亡者，未必盡屬劣敗之分子。不寧唯是，鉅富之家，類多坐食，則今世之生存者，其一部分皆營寄生之生活，竊奪之生活，而貽害於社會，此在吾國尤數見不鮮者也。然則不認國民之生存權，不將任彼有為

而無貧者消滅以盡而不之救耶？以下該分項詳論生存權成立之理由。

(A)自法理上觀察

生存權之體系，創始於戈德文(W. Godwin)傅里歐(Fourier)而大成於最近之「法的社會主義派」。其法理的根據，則存於自然法之正義說，而萌芽於法蘭西「人權宣言」之中。最近社會政策派之學者，因社會政策無法理的根據，哲學的觀念，故亦欲利用之以為社會政策之根據。

戈德文曰「某物為他人所有，其所生之幸福，不若為己所有時之多，則己對於其物有經濟的權。」「一個財產例如一片麪包，屬於何人為正當乎？曰，應屬於最要此麪包之人，或得此麪包而最感便利之人。」「假如余有百片麪包，而鄰有飢餓垂危者，……今余以一片與之，豈非應正義之要求耶？」又曰「一方有未受正當給與之人，而他方則有餘裕，苟正義而有意義，則不正之事，對於其人，殆無甚於此者。」「……一人雖害彼之生命或健康而繼勞動，他人則充滿奢侈品，此不正也。一人為啓發彼之理性而失其餘裕，他人不貢一臂之助以增加共同之資料，亦不正也。……」「法的社會主義者」門格曰，「諸慾望之中因其實際的重要，有拔萃之一團慾望焉。個人之生存維持，依存於此慾望之充足，故人呼之曰生存慾。……此生存慾之充足，即生存權之基礎也。」由是言之，可知生存權之根據，起於正義之觀念，而正義之觀念，則自然法所依以成立者也。故曰，生存權根據於自然法。

一七八九年法蘭西議會發布人權及公民權之宣言。一八四八年遂將此自然法所認之人權及公民權規定於憲法，而為成文法上之權利矣。人權宣言之第一條曰：「人於出生及生存有自由平等之權利。社會之不平等，除為公益之外，不得作之。」第二條曰：「凡政治的結合之目的，在保持天賦不可讓之權利。」夫造物生人，將欲各遂其生，維持其性命，發揮其特質也；故人稟命於天，有確保其生存而不容放棄之權利。此生存之為權也，在根據自然之正義觀念所作成之人權宣言，各人均自由平等。凡政治的結合之目的，固須保持其他種種之權利；除為公益之外，不得侵犯之；而於此絕對的，本能的，動物的，生理的必要的之生存權，尤宜尊重之。況人不特於生存有自由平等之權，即其出生亦然。從來解釋此語者，不過藉以打破門第貴賤之階級。余以為推廣其文義，直可打破貧富之差別。不然，則承繼巨資之富家子，得以遂生；而貧無立錐者之子，將出生而遭殞命之不幸矣。出生及生存之自由平等權何有哉？故曰，生存權之根據，存於人權宣言之理論的結果。

於此有二大問題：其一，生存權之理論，既存於人權宣言之中，胡

爲人權宣言不下最後之結論耶？其二，成文法發達如今日，天賦人權或自然法說，殆爲法理的根據耶？思之重思之，余有以答此疑問矣。

社會學中有所謂基本的階級說者，分社會進化文化發展爲二大階段：一曰，無階級的社會之階段，如蠻如種族之社會屬之；二曰，階級的社會之階段，更細分爲三：曰貴族的社會，包含專制君主之社會與狹義的貴族社會；曰有產階級的社會；曰無產階級的社會。法國一七八九年之大革命，爲第二階段之有產階級反抗同階段之貴族的階級，蓋當時新興之有產者不滿於專制之元首與特權之貴族，爲擁護及主張自己階級之權利，援自然法之正義觀念而有人權之宣言。在貴族的社會中，有產階級所受之痛苦，不外信仰上之自由與政治上之自由之不完全而已。有產階級不特不感經濟上之不平等，且因其富於資產之故，日擴張其勢利，增進其理智，漸在貴族的社會中占相當之地位，卒戰勝君主與貴族，而獲得信仰上政治上之自由平等。若夫經濟上之平等，早已專屬於有產者階級，無需求憲法保護與明白宣布之必要，僅保障其財產權之安全而已足。當是時，無產階級又微弱不振，此經濟的基本權之一之生存權，所以雖含於人權宣言中，而未嘗下最終之結論也。至於一七七六年之北美合衆國獨立宣言，其爲有產階級之聲，更無論矣。法國大革命以後，各國之革命運動，獨立運動，以至統一之建設，要皆以有產階級之利益爲中心而行有產階級本位之政治，故此時代之立法例與法理學均無認生存權者。近年無產階級之團結漸大鞏固，其在社會上，政治上之勢力，方興未艾，於是對抗有產階級，而擁護其權利，遂有經濟的基本權之宣言。而他方面，有產階級漸悟獨占政治之特權之適以自危也，亦有起而贊助無產者。故生存權之主張，遂爲社會主義社會政策兩派之標題矣。由是觀之，人權宣言中，不下生存權之結論者，非人權之中無生存權成立之理由，實則有產階級不感其必要，或且忌避之，故未下最後之結論耳。近世各國憲章，無生存權之明文，其理亦猶是也。

有產階級既爲反抗貴族的社會，根據自然法之正義觀念而發人權之宣言；則今日無產階級爲擁護其權利，根據自然法之正義觀念而宣言基本的經濟權，主張其生存，蓋亦事理之當然，無足怪也。或謂近世之法學受科學之洗禮，苟成法未承認者，不能以理想的自然法說，爲主張權利之根據。然實證主義最盛之意大利之法學者艾迪果(Ardigo)曰：「成法依自然法而決定，且得認爲正當。」又曰：「自然法無時效，隨其泉源之『自然』之絕對的超越的價值，而亦有絕對的超越的價值。自然法對應人性之發達，在各發展階段上人性爲普遍的，則自然法亦在各發展階段上爲普遍的。故自

然法者，人於現實界所發現所承認而不可不服從之自然力也。」—德意志之「歷史法理派」學者薩威里立說多遵「事物之本性」；柏肯洪(Bergbohm)嘗用「法感情」及「法觀念」等名詞，是皆自然法之變稱。故歷史派法理學避自然法之名，而仍存其實。況晚近思想界，一般趨向新理想主義，法理學亦然。故有自然法之復活。縱非完全遵循從前之舊說，而其根本精神，則無以異也。然則本自然法之正義觀念，以建立生存權之基礎，其法理的價值，固無可非議也。

(B)自政治倫理經濟三方面觀察

(一)由政治上言之：國家之目的，在保全秩序，維持平和，增長民福，促進文化。前二者近於消極之設施，所以防亂也。後二者重積極之進行，所以圖治也。人民各得遂其生，則作奸犯科者減少；人民各得維持其生存，發揮其知能，則貢獻於文化之發展與民衆之福祉；不待言矣。

(二)由倫理上言之：自我實現者，唯心論之倫理學派所主張者也。自我實現云者，完全發揮自己本來之資質之謂。夫實行必先有動機。動機存於認慾望爲自己之物之作用，換言之，卽動機存於認慾望與自我相一致，此自我意識之作用也。自我意識之作用，必有自我意思之自由，且希求自我之善。求自我之善者何？求自己之滿足也。自己之滿足，似若與求他人之滿足相衝突，其實不然。蓋社會的觀念，不僅動物所同感；且自身之外，承認他人之存在，亦自己意識所許者。自我爲求自己之滿足，不可不於社會之生活求之。故希求自己滿足之中，亦包含顧他人之滿足。自己之善，須爲他人之善之本。自我完成，同時亦希望他人完成，社會完成。然則使有資者完成其「自我」，而無產者則否；在有資者未盡完成自我，完成他人，完成社會之責，而在無產者，則無完成自我之機會；皆非倫理上所許容者也。

(三)由經濟上言之：凡參加生產業務者，對於其生產物，均有享受分配之權。今日資本主義社會組織之下，工人竭其心力從事生產，徒爲企業者，資本家，地主，產出餘剩價值，利息與地租，而自身則不得飽暖。分配之不平，孰甚於是。且一定數之工人，無以自存，卽減少一定量之勞力，亦卽減少一定量之生產力。雖曰現今各國尙有無數失業者，不憂勞力之不足。然夷考其實際，非勞力有餘，實企業家制限多量生活資料之生產，而從事奢侈品之生產故耳。彼奢侈品之價值，誠高於生活必要品，然爲有產者生產奢侈品所需要之勞力之全量，遠不若生產充足無產者之生活資料所需之勞力之全量。設假不制限生活資料之生產，則勞力有用。失業者發生之現象，或將絕跡，至少亦不若今日之甚。不寧唯是，苟人各得遂其生，而發揮其資質，則在今日社會組織之下，無事而死之貧民之子，與

夫殘存之無能者，必獲免於早夭之不幸，且有增進其能力之機會，由社會之全體計之，則爲社會生產能率之增進，而生產額增加之結果，各人所受之分配量，亦因以增加，可預卜焉。

（五）我國學者政治家之生存權觀

我國舊道德以服從爲基礎，舊法令以義務爲本位，民權不張，安有所謂基本的經濟權者？雖然，從來之學者，誠未明認人民之生存權，但其論政則注重民生，殆爲共通之思想。試舉數例以證之。

（1）書「德爲善政，政在養民。」又曰：「正德利用厚生。」

（2）禮運「人不獨親其親，不獨子其子。使老有所終，壯有所用，幼有所長；鰥寡孤獨廢疾者皆有所養；男有分，女有歸。」

（3）論語「子適衛，冉有僕。子曰，庶矣哉。冉有曰，既庶矣，又何加焉？曰，富之。既富矣，又何加焉？曰，教之。」

（4）孟子「明君制民之產，必使仰足以事父母，俯足以畜妻子；樂歲終生飽，凶年免於死亡。」「老者衣帛食肉，黎民不飢不寒。然而不王者，未之有也。」「設爲庠序學校以教之……」

（5）管子「夫民富，則不可以祿使也，貧則不可以威罰也。法令之不行，萬民之不治，富貧之不齊也。……然則民有飢餓不食者，何也？穀有所藏也。……事不及，用不足者，何也？利有所藏也。」「凡治國之道，必先富民。民富，則易治也，民貧，則難治也。」

（6）荀子「不富，無以養民情；不教，無以理民性。……詩曰，飲之食之，教之誨之。王事具矣。」

綜觀以上諸子之言，吾國先民對於民生之觀念，可約舉而概述焉：（一）王道與善政，在養民與教民；（二）養民教民之根本目的，務使民樂生安命而知禮義；（三）政治上之便宜論，則養民教民，所以防亂致治；（四）理論上，教重於養；實行上，養先於教；（五）養民之道，須「幼有所長，壯有所用，老有所終，鰥寡孤獨廢疾者皆有所養」；（六）終局之理想，則齊貧富，均不平，而實現「各盡所能，各取所需」之樂園。第未認民權，專從治者方面立論，故不若歐美學者以生存權爲國民基本權之一，然其根本精神，固相若也。

（六）各國近代立法之傾向

（a）救濟制度非承認生存權

救濟制度，考之吾國歷史及現狀，頗不乏其實例。概括言之，可分常時之救濟，與非常時之救濟。常時之救濟，對於一般人，則出糶借放賑濟，皆由常平倉，官倉，義倉，社倉等司之。晚近復有貧民工廠習藝所之設，不特濟貧，且注意防貧矣。其對於特殊人如老衰疾病者，則施治療給衣食，自唐初設「悲田養老院」，歷代繼之，有清改建「普濟堂」，凡老弱疾病鰥寡孤獨皆有養也。若對赤貧之人，救濟而外，兼保安警察之目的；宋之「居養院」，元之「濟衆院」，明之「養濟

院，」清之「棲留所」「習藝所」等屬之。非常之救濟，當凶年行之，所謂荒政者是也。他如朱子議設「舉子倉」，救養子女；歷代之「慈幼局」，「育嬰堂」，則救濟貧民之養兒之制度也。

此類設施，東西各國，尤不一而足。英國一六〇七年發布「救貧法」，而後致力於救濟制度之完備。各國效之，特其趨旨各異。美國之救濟多放任私設；德國反之，濟貧尤重防貧，概由國家或地方團體經營之。日本之制度與吾國略同，但慈善之動機以外，猶重親族相養鄰里相助之親愛友誼焉。

此種救濟之設施，不特未能普及，且其動機概發於慈善惻隱之心，故予之者爲施惠而非義務，則施予與否不定也。受之者爲沾恩而非權利，不受無以自存，受之則蒙恥辱，嗟來之食，自好者羞焉。其去生存權之義遠矣。

(b)各國近代立法漸認生存權

一七九三年法蘭西共和國憲法第二十一條規定曰：「公共救助爲神聖之義務；社會對於不幸之市民，或其家族，應給與勞動；對於無勞力者確保其生活資料，以立其生計。」普魯士憲法亦有規定曰：「市民有不能自維持其生活，且依特別法對於彼負有扶養義務之他人，亦不能之者，則謀扶養此市民，爲國家之義務。」讀此等憲法之規定，已漸認救助貧民爲國家或公共團體之義務，第未明定國民之生存權，然受之者已非如往昔懷「受恩深重」之心理矣。

瑞士有救貧稅法，意比諸國效之；英國之救貧稅，論者謂其起源遠在救貧法。英法德諸國更施行救貧收入，一般課於娛樂行爲，以充救貧設施之財源。

近年民智日進，民權日張，社會之發展，漸向生存權實現之途。故生存權之或部分已逐次實行。就其具體之實例言之：(一)未成年者依生存權有受扶養及教育之義務，如現今文明各國所行之義務教育制是也。(二)老年疾病或其他衰弱而不能勞動者，依生存權可受一時或永久之給與，如現行之疾病，災害，廢疾，老年等保險雖不免受種種制限，顯亦確認生存權之一部矣。(三)各國施行工廠法，致力於幼年工人及女工之保護，而於既婚之女工，尤注意其生活之安全。其次對於成年之工人，有勞動保險，傷害保險，故失業有資助，疾病有醫療，退職有給與。苟進一步以憲章明定之，則大多數之貧民及老弱無告者，皆有養與教矣。不亦盛歟。

三　結論

綜合以上所述，吾人既明貧窮之源，非生產物有所不足也；貧困之責，非盡小民自身之奢惰所致也，爲財富之分配不均，且富者制

限生活必要品之生產，而投餘資以經營生產奢侈品而已。而有資者幸生，無產者不免於死，由正義之觀念，既難容認；況從倫理政治經濟諸方面觀察，尤所難忍。近代各國知放任國民自生自滅之不利也，大勢所趨，漸認生存權且實行其一部矣。吾國思想素重民生，且實際亦多所施設。故今日順應世界之思潮，參酌先民之精神，本正義之主張，察實際之利害，制定中華民國憲法，應明定曰：

「中華民國之國民，得依生存權，請求國家或地方團體，保障其生存上所需之最低生活資料之權利。」

「但施行細則，另以法律定之。」

吾國今日財政之緊迫，產業之幼稚，國富之微少，無力自存者之衆多，勢難一舉而充足全國民之生存慾。但憲法定其綱，更制定施行法，先擇其急切難緩者實行之，其事亦非甚難。如重課財產稅，承繼稅，新定救貧稅以充財源，舉辦國營工廠，勵行國有營業，以收容無業遊民，而後定棄兒公育法，國民義務教育法，貧民授產法，工人保護法，老衰疾病保險法，更擴張固有之習藝所，濟生堂等皆保證國民生存權所應有之措施也。

誠如是，吾以爲其利於吾國與民者有五端焉：一曰緩和階級之鬭爭。吾國產業未興，不若歐美各國社會階級之分裂，但振興實業，不思所以預防之，則資本主義經濟組織之結果，其不能免於階級之鬭爭，有斷然者。今認國民之生存權，人各有以自存，則爭端漸減。二曰減少盜匪之橫行與老弱之死亡。吾國貧民之多，過於俄意。人民無以資生，國家少施救助，是以老弱則轉死溝壑，壯者則流爲匪盜。伊誰之咎？曰無產故。絕亂之源，首在養民。三曰圖社會之健全發達。夫國民之大多數既不安於生，不得其死，則作奸犯科，慘罹疫疾，豈僅貧民之不幸哉？假使人各有資生之道，則罪人既減，疫疾復少，貧富樂業，而社會之進步，文化之發展，庶幾可期矣。四曰促進國與民之密切關係也。古歌曰『日出而作，日入而息，帝力於我何有哉』？當太平盛世，此歌表示政修民安；然不若解爲國不愛民，民不思國，兩者之關係極疎而淺。苟國家負養民育民之義，而國民有仰望於國以生存之權，則國愛民而民亦愛國矣。五曰漸均貧富。社會主義之思潮，磅礴大地，歐美各國已多趨向此途者；若俄若德，則固實行之矣。吾國今日之情勢，固難急於改造，然資本制之流弊，已令人不寒而慄。今認生存權，漸減貧富懸絕之害，待民知發達產業進步，而後應時勢之要求，國民之希望，謀所以均富貧而齊一之。顧此屬極遠之將來之理想，今日制憲，以適應現狀爲急務，尚未足以語此。

一九二二，七，一五，草於日本京都

「婦女運動號」出版預告

婦女運動，為我國目前最可注目的社會運動，我國的婦女界，將從此劃一新紀元．本誌特定於民國十二年元旦出一「婦女運動號」特刊，以供從事婦女運動及留心婦女運動者的參考．茲將已定稿目列左，

婦女運動的新傾向……瑟廬
婦女運動與常識……周作人
中國婦女參政運動之前途……楊袁昌英
婦女運動的第一步……陳德徵
近代婦女運動的先導……克士
橫在婦女運動根柢的兩大主張……向一
中國的女權主義及女性改造運動 羅素夫人著……費雲鶴
婦女運動概論 愛倫凱著……豐子愷
婦女運動的將來……倪文宙
無產階級的婦女運動……郁森焕
愛倫凱的母權運動論……吳覺農
紀爾曼及須林娜的婦女職業運動觀……喬峯
我國婦女運動目前應取的方針 二十篇……諸家
女權發達史話……無競
歐美婦女運動近狀……I．T．
婦女教育運動小史……沈雁冰

英國婦女參政運動史……張梓生
法國婦女運動小史……張梓生
美國婦女選舉權獲得的歷史……郁森焕
俄國婦女運動與勞農婦女……朱枕新
德國及斯堪迭那維亞的婦女運動……健孟
德國婦女運動者的新要求……彌甥
回教國的婦女運動……易閑
埃及婦女的自由運動……高山
印度婦女的政治運動……幼彤
日本婦女運動的過去和現在……郁森焕
日本婦女團體及婦女運動者訪問記……Y．D．
十年來的中國婦女運動……記者
婦女運動的偉人……高山
革命運動中的婦女……徵生
國際婦女運動團體……喬峯

此外尚有在撰譯中各篇，不及一一列入．本號頁數，約比普通號增加一倍以上，零售酌量加價，預定半年以上者不加．本誌今年所出專號，均屢告售罄，愛讀諸君務請從早定購！

上海商務印書館 婦女雜誌社謹啓

輓近憲法上婦女權利問題

何覺余女士

自從婦女解放的潮浪，隨法國大革命後之自由平等天賦人權的呼聲，一天高似一天以來，以前在憲法上政治上不成問題的婦女權利問題，到現在居然成爲一個大問題，尤其憲法上關於婦女權利之規定，爲現在研究憲法者第一個緊要的問題。現在我國已有婦女參政同盟的運動了，我們還可以坐視不理嗎？現在因爲便於事實上討論上起見，特地採求各國憲法上關於婦女權利的規定作一種比較上的研究，庶幾不至流於空泛。但是我並不是一個法律專家，也不是一個憲法學者，所以採納的材料，恐怕不能把全世界所有的新憲法搜集起來，只能夠把幾個重要的新法律上關於婦女權利的規定討論一下，可是大概也足以代表一大部份輓近憲法的精神了。

一　參政權

女子參政，差不多就是女子加入政治根本的關鍵，如果女子沒有參政權，無論如何去討論婦女權利問題，總覺得沒有什麽根據，所以近代的婦女運動，差不多都集中在這點上面，不過關於參政權的規定，很多的國憲上面已經有了，而範圍的廣狹，內容的包含，很不相同。現在把德國俄國匈牙利瑞士的規定寫在下面：

甲　德意志聯邦新憲法

第十七條　各邦必須有一自由憲法。其代議機關之選舉，必須依普通平等直接祕密投票，不分男女，以比例代表之方式行之。

第二十二條　代議士之選舉，由年滿二十歲以上之男女國民，依比例代表主義，以普通平等直接祕密投票行之。選舉細則另以國法定之。

第一百零九條　德國人民在法律之前一律平等。男女同爲公民，本有同等之權利及義務。

第一百二十八條　凡德國國民，依法律及其本身才能事業之所適，有任受公職權，不得強生分別。限制女子任受公職之各種法律皆廢除之。

乙　俄羅斯蘇維埃聯邦共和國憲法

第六十四條　對於蘇維埃之選舉及被選舉權，凡屬俄國公民，在選舉之日，年滿十八歲，無男女宗教民族之區別，均得享有之。

丙　匈牙利蘇維埃聯邦共和國憲法

第六十六條　在匈牙利蘇維埃共和國傭作工者有投票權。凡選舉人及被選舉人無男女之區分。但年齡在十八歲以下，非作工者，非被雇傭者，非從事於社會有益之生活者，無選舉被選舉權。從事於家庭工作，認爲有助於工人及雇傭者，亦得享受之。紅衞軍及從前普通工兵，失其全部或一部作工能力，一體有選舉被選舉權。

丁　瑞士阿奔塞爾州憲法

第十九條　人民達二十歲者，始爲有選舉之能力。左列三種人民，對於本州事務，得爲選舉人。

一，本州住民無他種制限。

二，……

第二十條　凡瑞士人民之享有榮譽權，私權，投票權，具有民事上能力，而居留本州者，得被選任爲公職。凡瑞士女子之已達成年而享有榮譽權，私權者，得被選任爲教育事業或慈善事業之職員。

戊　中華民國湖南省憲法

第三十條　有中華民國國籍之男女，年滿二十一歲以上，於調查選舉人資格以前，在湖南繼續住居滿二年以上，有法定住址，無左列情事之一者，皆有選舉省議員之權。

一，……

二　婚姻之平衡

以前各國憲法，「婚姻」一項，差不多都沒有列入。卽如號稱極新的湖南省憲法也缺少這一條。其實婚姻一事，既爲極重要的社會生活，而且爲現在社會基本組織家庭構成的惟一原因，他的重要也可想見。以前的憲法是僅僅作爲治人的東西，不是治罪的工具，所以不把婚姻一事規定上去，當然是必然的結果。現代的憲法是人民的權利書，是「工具的國家論」時代的產物，不能不把婚姻一事規定進去，當然也是必然的結果。尤其我們女子，在婚姻制度底下被壓制的程度可算極深了，所以在女子得到了參政權的國家憲法上而爲婚姻之規定，至少也可替我們增一點光。這個規定得最好的，要算德意志新憲法。你看：

第一百十九條　婚姻爲家庭生活及國民保存增加之基礎，應受憲法之特別保護。婚姻基於男女兩方之平等。

以外如葡萄牙共和國憲法上雖然規定有『凡人生死婚姻註冊等事悉由地方官管理』之規定，但男女雙方是否平等，在憲法上是找不出來。只能到民法上去考究。瑞士國憲法雖然對於婚姻

的規定非常詳細,可是女子並求不到什麼平等.現在把他寫在下面:

第五十四條　結婚之權利受聯邦之保護。

結婚之事,不得因宗教上之理由,結婚人之某方面之貧乏,結婚人之品行,或秩序之理由,加以限制。

結婚於一州或外國,而與該處之現行法相合者,在聯邦之內,認爲有效。

婦女因結婚而獲得夫之居住權及公民權。

在結婚以前所生之子女,因其父母隨後之結婚認爲合法。

三　產母保護問題

伯倍爾說「婦女爲奴隸以前之奴隸,」而其所以成爲「奴隸」的原因,所謂婦人劣弱的第一步,還不是因爲「自然的職務」嗎?因爲當婦女懷孕的時候,必須得男子的保護,以致不能不在男性勢力之下了。我們如果不在憲法求得「產母的保護」差不多所謂女子解放,終是虛文。那千篇一律憲法上開宗明義章第一的「人民在法律前一律平等」的規定,也不過是法律上的條文,沒有使婦女真正享受的機會。試問女子因爲「自然的職務」有一個長時間不得不求男子的保佑,所謂自由平等,何能不斷送在這個「保佑」的中間呢?這是就事實上說「婦女應該要求憲法上產母之保護」

再說生兒育女,固然是爲母的獨一的自然職務,同時本來也是社會上一件重大而且普通的事情。由女子一人擔負,已屬不平,已屬不平達於極點,因爲這個原故,而壓倒女子在人權之下,在平等自由水平線之下,試問於理如何?固然有人說空口的安慰的話,但是充其量也只能夠得些詩人的歌頌,於實際上沒有什麼關係。所以憲法上的「產母保護」實在是婦女權利上面極重大的問題。可憐的很,這個規定,不料只有德國憲法有一附條,其餘的沒有:

第一百十九條　第二項「產母須受國家之保護及照顧」。

以外關於婦女權利應該要求在憲法上的「如財產的繼承」「經濟上的平衡」「教育上的平衡」都是極重大的。不過較近憲法上簡直沒有一條特別的規定,我想只好不討論算了。

世界叢書

商務印書館發行

經濟史觀

陳石孚譯　一冊五角

馬克思學說精髓。全在唯物史觀。塞利格曼以唯物史觀名詞爲不當。改稱經濟史觀。將經濟史觀學說的起源發展。及各方面的批評。詳加解釋。明晰異常。

美國政府大綱

晝蘊琦編　一冊二元

是書根據最近出版研究美國政府書籍擇要編成。首述美國政治制度之起源。次述聯邦政府、各邦政府、地方政府及政黨。

社會學及現代社會問題

趙作雄編　一冊一元

是書首章總論社會學。二三章論進化論及心理學與社會問題之關係。以下羅列家庭、人口、都市等問題。一一詳論之。留心現代社會問題者。不可不讀。

易卜生集

潘家洵譯　第一集一元

書分三類。一娜拉。描寫家庭中爲家長者種種自私自利之惡德。二羣鬼。敍述靑年墮落之遺害無窮。三國民公敵。攻擊社會上僞君子種種欺騙奸詐行爲。

林肯

沈性仁譯　一冊三角

此書係英國現代文豪德林瓦脫所編之歷史劇。內分六幕。凡關於林肯一生之梗概。及美國南北戰爭之情形。詳細靡遺。

外國匯兌原理

劉榕川譯　一冊四角半

書分六章。凡匯兌定義、國際債務、匯票種類及其價值之原素。舉論靡遺。篇中反覆解釋匯兌之原理。與其價值順逆之關節方法。識論精當。設例明顯。

大陸近代法律思想小史

方孝嶽編　上編三角半

本書分二章。(一)自法蘭西革命後至十九世紀中葉有力之法律思想。(二)十九世紀中葉以後有力求法律改革之勢力。各章又爲分別詳論。特見切至。

兒童學概論

凌冰編　一冊四角半

本書於兒童特性兒童身心兩方面發達進程。及所以助其健全發達之方法。敍論綦詳。洵從事中小學教育者所必讀。

社會問題改造的分析

王造時譯　一冊六角

本書爲美國愛爾烏特原著。分七章。述社會問題中各重要元素。及社會問題的解決等。注重改變習尙。造就社會領袖。反對片面政策及革命手段。

天壇憲法應該怎樣改正

▲刻不容緩的四大改正點

▲我們最低限度的希望

林可彝

憲法是不祥的東西,得來之先,必經過相當流血的代價,失去之後,也要如此。辛亥革命,或許是流血大少的緣故,所以背信棄誓的袁世凱,得以暴力摧翻國會,而停止天壇憲法的完成。民國五年,袁氏卽世,國會恢復,重賡天壇憲法,經過二讀會了,而卒不終,西南護法之爭,遂迄今未之能已。這回奉直私鬬,舊會議員,始則運動奉張,希望恢復,奉張敗,乃轉而之直,直系利其名之足以打破西南護法,完成南北統一,於是舊會果恢復,而制憲制憲之聲,又甚囂塵上了。究竟此一週間奉直戰爭的流血,是否足爲產出憲法的代價?恃軍閥而回復的國會,是否不仰承軍閥鼻息,而可以存在?十年前選出的代議士,是否可代表現在的民意?我們且不去問他。我們要問的是那好幾百議員,十年以來有的充當官吏,有的奔走革命,有的睡在家裏,就他們本身上看來,固早已把憲法書本,丟在九霄雲外。倉卒一呼,重來制憲,其所制定的,能否適應時代要求,和小百姓們,蘊而未發,或發而未盡的慾望?這恐怕誰也不敢保證的罷!

固然天壇憲法草案的大部分,已經在二讀會通過了。按照法規,第三讀會,只能作文字上的修正,依法言法,舊國會縱然恢復,對於天壇憲法,實無多大修正的餘地。但是,法律要適應時代,不應該以時代

種法律，如果明白天壇憲法，有修改必要，不能不謀盡量修改的法子。好在草案第一百零九條規定修正憲法的發議，限於兩院議員各有總額四分一以上的連署，列席員三分二以上的同意，卽可成立，對於改正的時期，並不規定，則該法案通過三讀會，立卽公布，公布後，又卽動議改正，在法理上還說得過。所以天壇憲法草案，不因通過第二讀會而卽失其修改的可能性。因此我們懷疑的，不在天壇憲法改正的能不能，而在舊會有改正的覺悟與否，或者改正的好不好。

雖然嚴格說起來，任何法律，總帶有幾分惡性，尤其現式的代議制度，是一椿壞的事體，我們根本希望，都不在此。然羅素嘗說，「我們對於法律觀念，當其有防阻更大罪惡的時候，不能不原諒他。」代議制度我們對其本身，很多懷疑，然當行政機關，濫用職權，漫無拘束，像今日這個時候，我們又不能不想迴護他。我們對於法律和代議制旣因利乘便，有此承認的蓋然性，同理，對於舊國會回復，制定憲法一層，自應也表相當的贊同。因爲十一年來我們飽受沒有憲法的苦痛，到了現在算是急難再耐，縱曰十一年來政治腐敗，社會騷擾，和種種蔑法亂紀的事實，不能都歸咎到「沒有憲法」四個字，而除開社會的原因以外，沒有憲法，總算是根本原因，如同那南北分裂，軍閥專恣，我們小百姓連口頭的反抗，亦無所措，這樣權力卽法律的怪現象，若是有強有力的法律保障，爲患或不至是此。是我們勉強贊同舊會制憲的第一理由。

我們非不知國民沒有運用法的能力，就是憲法制定了，也不外一個金碧輝煌的裝飾品。國家前途，不是一有憲法，就可樂觀，然若無憲法，連此運用能力，也沒得根據。當此人心厭亂，惰氣瀰漫，偷安苟且之治，或亦是時勢的要求。除了恢復國會，責成制憲

以外，我們曾左思右想，再也沒有更爲簡單直截，容易實行的別種辦法，這又是我們勉強贊同回復國會制定憲法的第二理由。

我們對於舊會制憲實抱此相當贊同，自然要提示我們改正憲法的最低希望。我相信果能照此希望去改正，未始不足引進國民跟着時潮而實現其進步的好現象。現在試述我們的希望如何。

1，我們希望天壇憲法第一章第一條中華民國永遠爲統一民主國的「統一」二字，改作聯省。據議員秦廣漢君的中華民國憲法草案修正理由書，解釋統一二字云『統一之意，卽爲一系，我國河山無缺，海宇一家，初無旁系分統，別有所宗，謂爲統一，確切不易。』這種解釋，一見很是新鮮，然普通統一二字，皆作對於分化而言。所以統一國雖可以不解作卽是單一國，而統一民主國，大概是指單一民主國，其對面卽爲聯邦。我們聯省自治論者，對於統一，並不反對。可是統一民主國的統一二字，認爲不可不改。我們以爲中華民國的統一，應爲各自治省的聯邦。省政府縱然形式上站在聯省政府之下，而在事實上，只覺得聯省政府的權力是國家的，其在省的權力爲各省政府所固有，並不受聯省政府的命令，省的地位，在法定範圍內，和聯省政府，相互獨立，其管轄權爲國家所禁止者，祇限於特定之職權，此外則以不屬諸聯省政府爲原則。這種美國式聯邦制，就純理上說，應該先有省憲，然後有國憲；國憲應該由各省的代表聯合制定，再經過各省投票批准，然後纔行。然就事實上觀察，如果國憲裏頭，先標定爲聯邦國家，國家職權，列舉的規定出來，限於軍政，外交，關稅，貨幣，交通……等等，纔能夠統一的劃歸國的事權，其餘則均行放任省自爲政，讓省憲去規定，未始沒有益處；其益維何？就是各省制省憲時的職權規定，能夠一致，且可以促進觀望諸省感憲法的

必要，而立刻着手去進行，則聯省自治的國家，或者較快成立。

「我們主張聯省自治的，是主張統一的中華民國，爲各自治省的聯合組織。然通常贊同聯省自治的，多半以現在軍閥據土自雄，在勢已無統一可望，不如利用趨勢，聽由各省自治，以謀統一。但我們對於自治省的設置，實抱別種希望，和一般主張不同。原來國家的組織，應該和人民生活事實相適應才行。解決人民生活，是國政的唯一要點，也許說丟開人民生活，是沒有國政可說。要國家組織，完全適應人民生活，事實上必須政治權力，可以支配到社會經濟的程度。如此則國家政治，自然比現在繁瑣得多。凡事愈繁，必愈分化。故建築社會化的國家，第一步要先改革此爲人間腦力體力到底處置不到的，像現在這樣複雜而且龐大的統一的國家組織。我們以爲，及今利用時會，仿照一般社會主義者所主張的，以職業團體爲單位的 Guild 主義設定以區域爲單位的自治省。固然我們的省，比歐洲一國，或且更過些；省的政治，還是很複雜，很龐大；然以省爲單位，使其充分自謀開發，我相信比較歷來的統一國家，最少有兩方面利益。

甲，由省的內部觀察。自治省的範圍既狹，則政府對社會狀態的認識，一定比較正確，其措施自可不和人民實生活大相扞隔，人民對政治亦不至於漫不措意，若秦越人的相視肥瘠，利一。從前我們中國的政治理想，只求消極的不爲民害，或去其爲民害者。關於生活事事極端放任人民，所以端拱無爲，號稱郅治。現在政治理想，在積極謀普遍的人民之福利，省的範圍，較國爲小，自然政治的措置較能積極的注意到精密處，利二。政治範圍若太廣汎，則爲謀統一計，國政管理人，大抵須聽命中央政府的任命，人民對於政治，將益因爲職業的政治家所壟斷，而

愈益冷淡，政治亦愈與其人民生活不相適應了，若政治範圍狹，則其措施可以引到人民的本身事務上去，不依賴職業的政治家亦能處理不謬，則廁身政治的人，欲於羣衆以外，獨標一種階級，其生活完全與一般社會生活相衝突，必不能存在，利三。所以我極覺得自治省若完全成立，上匪式的兵，和擁兵自衞的督軍，均有淘汰的趨勢。因爲他們對外既沒有奧援，對內又和民間生活抵觸的緣故。

乙，由省的外部觀察。我國各省間的接觸，極其密切，而地位又爲對等。夫以其風俗，習慣，大同小異，又有文書言語的統一，省與省間的政治狀態，必極容易模仿，交換，刺激，策進，而呈急速的進步，遠勝於像現在這樣學步歐美，極其遲緩。視他們的政治變動，彷彿不生多大影響似的。因爲這種緣故，我對於自治省的設立，有一種特別希望。這希望也許是空想，然我總覺得未必無可能性。就是處現代潮流底下，凡一地方產業發達，到了或一定階級。必實現和其產業發達程度相適應的合理制度。我國產業，就全體說來，固然很不發達，而沿海各省，確已日見發達，將來因產業發達，採用相應的合理制度，沿海各省，自較他省爲快，所最可慮的，即是受外力的干涉壓迫，未克實現。若省的地位，有國憲省憲二重的保障，除開或種法定事務，須關顧中央或各省間的利益以外，其餘均可各省自由發展，自由措施，不受任何外力的拘束或壓迫，則一省中應其時代，而採最適的進步制，亦較容易成功，又有促進他省採用同一的進步的制度之能力。

2，我們希望天壇憲法第三章人民權利各節，有所增加。固然該章內所列舉的各種人民自由權，財產權，都是歐美近百年來發達的根本要素。可惜其所列舉的，只是偏於政治基本權，而對所謂經濟基本權，毫未規定。這固不能怪十年前的憲法起草者，

然現在要明白政治基本權，雖也是發展個人能力必要的工具，實只有中流社會的人，纔享受得到，大多數下層民族，實沾不到一點兒恩典。此在過去的歷史上，早已確鑿可據。因爲這種自由權，對於沒有有相當財產，相當職業，相當技能的人，不過一種陳設品罷了。比方財產權的規定，只問人家有沒有財產，不會問人家財產取得的公道不公道，其一切保護，只限於有了財產的人，絲毫不能夠促進沒有財產的人，取得財產的方法和機會。再談各種自由權，也是一樣的毛病。比方言論自由，出版自由，都要以受過相當教育，而在或一定期間以內，個人生活，可無問題，爲先決條件。如果沒有這種條件，一輩子趕不上有言論的知識，和著書的能力或時間。則所謂言論和出版自由權，不是都等於畫餅麼？卽職業自由，也是這樣。不是技術上有相當的訓練，社會上得相當的信用，生活上不受或限度以上的壓迫，失業之患，在在堪慮，尙何有職業自由可說呢！我們時常看見下層民族，有求拉洋車挑糞而不可得的，和他談職業應該自由，不是夢話嗎。若夫居住移徙自由，更不消說是跟隨個人經濟狀況，而受其支配的了？

總而言之，十年前的歐洲，許多革命，都是中產階級革命，間有略帶無階級革命的色彩，其最後勝利，總歸於中產階級；中產階級，取得政治的基本權，已可滿意。現在歐洲下級民族，均有或程度以上的覺悟，其要求經濟的基本權，好像旭日方升一般。中國下層階級人民，程度固然談不到此，然既制定國家根本法，其法規當然較帶硬性，不容易修改，所以現在對於下層人民的利害，就應該有相當注意，相當容納的。況且稍爲系統的考察中國舊歷史，所有政治的條件，殆沒有不伴隨世界上共通政治思想，乃至政治事實的軌道，而循序進展的。——最少有或程度如此——我國政治狀態，亦站在世界政治法

則底下而變動，則若拘泥我們特有國情，恐不久就弄到一團糟。夫一國政治史，本和世界史同是國家的集團的歷史，故爲政治根本的憲法，當然不能不注意時代趨勢，而獨標一幟。前此交通阻塞的時候，像我們這樣龐大的國家，政治行動，多半屬於靜止狀態，特有現象，尙可以維持相當時日，現在則已入於活動狀態了，自然特有現象，快要脫開，而進到共通的範疇上去。我們一瞧數年來國民心理的變化；深刻激急，有似快到和外來的血脈一貫合流的樣子，如果制憲諸君，關顧到國家進化的前程，或豫防後來的變動，對此下層人民刻不容緩的經濟基本權，非十分注意不可。

究竟經濟的基本權，是什麼東西？簡單說來，不外三種：(1)勞動全酬權，(2)生存權，(3)勞動權。勞動全酬權，是在共產主義下的國家行的；勞動權，則行於私產主義下的國家；若夫生存權，無論共產國，私產國，均可實行。現丟開勞動全酬權不說，單提生存權和勞動權來研究一下。生存權的大意，謂人類既然生在社會，都應該有維持生命的必要需用。勞動權則指有勞動能力的人，國家應該給以勞動機會，因此有人以爲勞動權，限於有勞動能力，一時找不着充當私的企業者的僱傭時，國家爲他設法介紹，或擴充工廠，來收容他，此種人本可以自食其力，其所要求，亦只在自身所賣工得來的工金，憲法上承認這種權利，還不十分困難。若生存權，是無論何人，均承認其有生存的權利，一方面助長國人的惰性，一方面國家亦無如許資力，可以供給無勞動能力的那些廢民。我覺得這話實在不對。憲法上所設定人民的生存權，不過承認一般人均可享有生活必要的物資的供給，卻不是放任人民，遊手好閒可以得食的，若放任人民遊惰，還給以生活的必要費，不特與現在國家的經濟組織，不相適應，即社會主

義的國家,也沒有這樣辦法。所以承認人民生存權,同時必課人民以勞動義務。換句話說,卽人民依法律上所承認的生存權,有享受生活必要的物資的分配,而法律爲社會一般生存計,必使人民負共同勞動的義務,其享有生存權,而毫無勞動的,事實上只限於貧而無告的未成年者,和實在失其勞動能力的極少數之人罷了。人民生活若是敷衍得過,必不願主張此項權利,因所受領的,只是最低限度的生活費,且受種種不便利的緣故。歐美的許多孤兒院,乃至疾病,養老,傷害的國家保險制度,卽是此生存權的具象化,不過向者視爲屬諸人道問題,劃歸慈善事業範圍內,未曾有法律上的保證而已。我國也有行過的,不過範圍極小,若再依國家力量,提倡擴充,事實上不見得甚麼辦不到啊。且憲法亦法的一種,依法言法,生存權亦有規定在憲法的必要。何以呢?今日之文明國,如墮胎和殺嬰皆爲律所明禁,其理由不外是求人民勞動力和國家防禦力的增進;爲父母的雖不必盡要生孩子,也不必有生孩子的義務,而小孩既變形在胎內,就不許其父母自由處置,國家以其法的力量,強制去認定其生存權,國家對於未出生的小孩,既認有生的權利,對於業經產出,並且成長的,反聽其死滅,保護其卵,而遺其雛,天下有這樣的法理嗎?且文明國家,法律上兩親對其幼兒,及未成年者,均負扶養教育的義務,也是默認其生存權的意思。兩親到底無力扶養或教育其子,有時且迫而不得不從事墮胎,國家均決然嚴禁,而於生存權一項,獨不明白規定,不是有些矛盾麼?既保護未出生的生存權利,特設墮胎殺嬰律,既出生的,又強制其父母,負養育義務,以謀發展其生命,而於既生而且受了養育的半途,偶然因事變而未由自存的,獨聽其自死自滅,又矛盾之甚了。

3,我們希望不採用議會主權制,而承認別種機

關的提案權。通常都說議會是民意代表機關，其實意思能夠代表與否，還是疑問。縱說可以，像現代式的議院選舉制，所代表的總是不脫局部階級意思，這是近來一般所公認的。所以新近產出的憲法，多半主張「人民直接行動權」或「職業選舉制。」直接行動權，在我們那樣大的國家，是無法可行的，勉行之，終亦沒有實效，這個道理，在亞里斯多德當時，早已說透。職業代表制，比較可行，而就近狀觀察，亦恐不容易實現。然而我們數年來受政權爲專業的政治家壟斷之苦，已經不少了。這種政治家，大抵皆出於閥閱，富豪，和地方上出入公門的紳士。以智識未開的國民，舉行選舉，這些人是很容易當選的，何所謂代表民意而使社會上所謂好人，一一能夠當選，爲近日好政府主義者所希望。然人的意思實依其包圍的環境而異。人情對於切己利害，必洞察得很周密，主持得很堅決。若利害關係，不大切己，多半漫無覺悟，或一覺悟，又行丟開，即有很注意的人，亦思索不周到，或遇與本身利害衝突，要望其挺身出來主張，恐怕是不可多得的。所以我覺得於議會之外，應該使職業各機關，另有對議會提案的權利，像德國新憲法的規定，極爲必要。

或疑別的機關，另有提案權，與議會立法權有些衝突。這是毫不足慮的。凡是立憲國，對於行政部的提案權，殆未有不承認的，因爲行政部日與政務相接觸，對於國政的興革，自比諸平日各有職業，偶然來自民間的議員，較爲明了，所以在勢不能不承認其有此項權利。同一道理，政治產業，是兩種事情，不採職業選舉制的國家，其選出的代議士，一定偏於特定階級。如英國議會，是世界議會政治的本山，曾經有人統計其選出的議員，當過律師官吏的，占十分的七八，農工商階級的代表者，只有十分的二三。產業知識，比政治知識，更難明白，在政治事務，既承

認行政部對於立法部有提案權利，獨對於產業事務，不承職業團體的提案權，未免不當。或者以為既承認人民的請願權，所以不要另設別種機關的提案權，人民有所提案，儘可依請願形式而行。但是請願權和提案權，何可同日而語。抑吾人主張特設職業機關，與以提案的權利，實有深意在，因為有此機關，較易促進職業的自覺，和產業團體之養成。凡欲政治的社會化，非職業者自覺和職業者聯合為先決條件不可。

至於職業機關提案權的具體辦法，一引德國新憲法，即可明白。德國新憲法第一百六十五條，特定勞動會議，(Arbeiterrate)和經濟會議(Wirtschaftsrate)兩個會議，均有中央會議，地方會議二級。勞動會議是預計勞資衝突，主張勞動者利益的機關。經濟會議，是謀兩者的一致，以圖產業的增進，發展，及其防止危害的機關。中國產業不發達，勞資階級，不十分明顯，勞動會議，自然是談不到的，然其經濟會議的精神，却大有可以摹仿的價值。因為代表民意的範圍，務求廣汎，而產業階級的希望和利害，更非一班漠不相關的數百議員，所能詳悉。一省之中有商會，農會，工會，教育會，儘可綜合而組織地方和中央經濟會議，其能代表各階級的意思，自比通常國會議員，較為真切些。至其職權若何，再引德國新憲法以明之。

德國新憲法明示經濟會議的職權說：凡政府對於經濟的，社會的法律案，有提出時，必先提示於此中央經濟會議，徵集其意見。中央經濟會議，所認為適當之社會的或經濟的法律案，亦可建設於國會，並派遣代表，說明提案理由。故按諸實質，此經濟會議，與宗國參議院，實立於同等地位，——德國參議院比衆議院權限狹小——儼如三院制的組織。現在的參議院組織，代表何人，實無根據，這一點，當時

劉崇佑章秋桐兩議員，曾有提案，所舉理由，均極充分。我以爲不如把參議院取消，改爲經濟會議，既有獨特的代表意思，而職權仿照德憲，比諸普通議會，職權較小，必不足爲議院立法權的妨礙了。

4，我們雖主張省制不規定在國憲中，而希望國憲裏頭，增加各省自制省憲的權利。天壇憲法本未曾規定省制，惟當時不規定的意思，係欲以普通法律手續規定，我們不主張國憲規定省制，係主張國憲之外，另有省憲，二者是相反的。惟省制不在國憲之中，係已成事實，各省中有的省憲已經公布，有的正在進行，各省自制省憲法，也是已成的現象，可以不必深論。但我們希望國憲裏頭，增加各省自由制定省憲法一條，實欲促進未制定省憲各省因此而從速制憲，且有此亦可以保持省憲的鞏固。

總而言之，我們對於舊國會制憲一層，本極懷疑，惟舊會既已召集，除制憲以外，更無意義可說，所以不憚提出我們對於改正憲法的最低限度要求。我相信舊國會議員諸君，若不仍舊固執其十年前的頭腦，或者頭腦稍爲活動些，對於我們這種希望，必定能加以相當注意。

一歲之廣州市

廣州市政自十年改革爲委員制後一切銳進是書爲黃炎培先生代表江蘇省教育會加入全國教育聯合會在廣東開會時實地調查之記載留心地方自治者不可不閱

一冊定價四角

上海商務印書館發行

平民政治的基本原理

羅志希譯　美國駐華公使芮恩施著　蔣夢麟校

是書分釘漢文本及英漢合璧本兩種.蔣夢麟教授的序文上說「‥·這本書不是懸空談政治原理,實對於我國現行政治有切要的和建設的批評,把歐美的政治和中國的需要,明明白白的講出來.· 我希望我國教育家把這本書給中學和師範學校的青年作研究公民學的資料,使他們知道平民政治是什麼一回事,這就不負芮先生著作的和羅君譯述的苦心了.」

羅志希先生的譯言裏說「原書文章極流利動人,可作近時英文散文讀,於意於詞,兩有所得.」

漢文本紙面洋裝一冊定價六角,英漢合璧本布面洋裝金字一厚冊定價一元五角.

上海商務印書館發行

評國是會議所擬憲法草案

朱經農

張君勱先生把國是會議所擬的「中華民國憲法草案」給我看，叫我批評批評。我把這種草案帶回家來細細看了一遍，覺得中間有許多地方很有特見，很可佩服；不過也有幾處我很懷疑，現在把他提出來請大家討論討論。

我對於這本憲法草案第一個懷疑的地方，就是總統制與內閣制之混淆，將來事實上恐怕要發生許多困難。該草案第四章第三十二條第二項規定『大總統候選人應自行提出．國事應行興革之政見書於參議院』第五章第四十六條『國務總理由大總統任命之』又同章第四十八條，『國務總理及國務員贊襄大總統對於參議院負責』照上面所引條文看起來，該草案似主採用總統制，所以總統自定政策，照着自己的意思任命國務總理不必經議會的同意，所有國務員只能贊襄大總統所定之政策，不能自己作主。但該草案第五章第四十七條又規定『國務總理及國務員之在職，須得議會之信任，如列席議員三分之二以上之同意：：為不信任之決議時：：：應即辭職；』又同章第四十六條『國務員經國務總理之推薦由大總統任命之。』照這兩條看起來，又似乎採用內閣制，因為閣員是由國務總理推薦，不是由總統自擇的；並且內閣的進退全視國會能否信任，所以國會列席議員三分之二投了不信任票，閣員就得辭職。內閣

制與總統制混在一處，事實上一定發生困難，因爲定政策的是一個人，負責任的是另外一個人。大總統定了政策，叫內閣去向國會負責，國會不贊成大總統的政策，只能叫內閣辭職，卻不能叫大總統變更他的政策。因爲國務總理係由大總統自由選擇贊成他政策的人擔任，所以舊內閣雖然倒了，新內閣還是執行舊有的政策，換湯不換藥的。就從國務總理一方面說起來，倘使國會與總統的政見不同，總理一面要得國會的信任，一面又要執行總統的政策，兩姑之間難爲婦，其勢不能兩全。舉一個實例來說。兩年前美國大總統威爾遜贊成國際聯盟，美國參議員卻多數反對，倘使美國憲法准參議員投票不信任威氏所任閣員，閣員雖然辭職，威爾遜難道就肯挑選反對國際聯盟的人做總理嗎？如其不能，舊內閣雖然推翻，新內閣還不是一樣贊成國際聯盟，鬧來鬧去還是毫無結果。簡單說一句，三權分立的制度是很不好的，總統既不能解散國會，國會又不能變更總統的政策，所以一到國會內多數黨與總統反對的時候，必致一事不能進行。總統想做的事體，國會不答應；國會通過的議案，總統又加否決，相持不下，一事無成。威爾遜在美國做第二任總統的最後兩年就是一個很好的先例。中國憲法如果採用三權分立的精神，其困難或更甚於美國。雖然加上一個總理的名目，也不過畫蛇添足，不但無益，更弄得三不像。我的意思，中國應該採用責任內閣制，由國會的多數黨出來組織內閣，由內閣總理自定政策，自行負責。等到內閣失卻國會的信任，得請總統下令解散國會一次，於三個月內舉行新選舉，召集新國會。如果新國會仍不信任內閣，閣員就該全體辭職，由能得國會多數信任的人出來組織新內閣。至於總統就應該與法國大總統處於同一地位，不負責任，也不妨礙內閣的政策纔好。有人說

國會太壞，靠這班議員去主持組閣，是沒有好結果的。我以為國會如果不好，應該去改良國會，不把國會整頓好，反去改變內閣制，這是不求其本而齊其末。改良國會的方法我另作一文詳加討論，此處不能細說。總之國務總理只能向一個機關負責，如果向國會負責，就應由他自定政策；如果向總統負責，就應處於總統幕僚地位，由總統親自出馬與國會交涉。萬不可使國務總理一面要博國會的信任，一面又要還就總統的政見，兩方敷衍弄得一事不能做。

該草案中，第二個應該討論的問題，就是立法機關究應採取一院制或兩院制。查草案第三章第十一條規定『立法權暫以參議院一院行使之』；又第十一章第百二條，『依戶口冊編成……應即組織憲法會議修正本憲法一院制之條文，並規定參衆兩院之組織及選舉法。』照上面的條文看，現在雖行一院制，將來還得採用兩院制。到底中國有無採用兩院制之必要，我們應該詳加討論。各國憲法採用兩院制，有的是因為歷史上的關係，不得不如此，有的是依樣畫葫蘆沒有什麼意思的。如今且把有歷史關係的提出一兩國來談談。英國國會採用兩院制是因為上院代表貴族，下院代表平民。貴族院議員可分五種：(一)與英皇有血統關係的華族，(二)世襲貴族，(三)蘇格蘭貴族之代表，(四)愛爾蘭貴族之代表，(五)法學大家由英皇封為貴族，加入上院掌理最高法庭(The Supreme tribunal of the kingdom)之職權。中國既為共和國當然用不着貴族；最高法庭既為大理院，則無須另有法學大家到上議院去組織法庭；所以像英國這種的上議院在中國實無設置之必要。不但如此，有了上院還要生出種種困難。請看一九〇九年至一九一一年英國上下兩院所起權限的紛爭，許多重要議案都

擱置不能進行。後來一九一一年新法律把上院的職權大加減削，凡關於財政的議案經下院通過，皇帝批准，則無論上院是否同意，皆成有效的法律。其餘普通議案經下院通過三次則上院雖不同意，英皇亦得批准公布，成爲有效的法律。所以英國的上議院現在亦不過徒擁虛名，一切實權已歸下院所獨攬。我們中國又何必再效法英國，設一個有名無實的上議院呢？有人說，中國若改建聯省共和國，應採用美國制，設立參衆兩院。其實美國之有兩院，也是一種調和的政策。當時憲法會議各代表有主張主權在各州的，有主張主權在人民的。主張主權在各州的人以爲國會中間各州所派代表人數應該彼此相等，不能有多寡之分。主張主權在民的人則以爲國會議員的額數應以各州人口之多寡爲標準，人口多的多派議員，人口少的少派議員。後來調停之結果認參議院代表州權，故每州各出議員二人，衆議院代表人民，故各州依人口之多寡定所出議員之額數。其實「主權在各州」這句話是很勉強的。我們既認主權是不可分的，豈可把一國的主權分派與各州掌管。且照美國的憲法，各州並不能完全行使主權，各州不能結締條約，不能有攻守同盟，不能鑄幣，不能發行信用劵，非得聯邦國會同意不能對於進出口貨徵稅，種種限制，足以證明各州並無完全主權。主權在各州之說既不成立，則特設參議院以代表州權只可認爲一種便宜行事的調停辦法，並無玄奧高深的學理存乎其間。美國爲了「州權」這兩個字釀成南北戰爭，受了無窮的痛苦，我希望中國不要再去學他鬧「州權」了。我的意思以爲有了一個參議院，由各省按照人口的比例選派議員，就足够了。議員既由各省選出，當然能够代表各省，既由人民投票選舉，故又同時代表人民。不必分設兩院，以一院代表各省，以一院代表人民。如

果議立兩院，一個議案在這一院通過了，還要送到那一院去重議，費了許多重複的手續，已經太不經濟；有時兩院因爲黨派不同，下院通過的議案上院故意否決，上院通過的案下院偏不贊同，弄得相持不下，一事不能進行，真是有百弊而無一利。所以我主張採用一院制，在戶口未調查清晰以前照草案中所定辦法，由參議院暫行立法權，將來按照人口比例由各省人民選出議員另組國會仍行一院制。無須照美國現制，依樣畫葫蘆，設許多重複的機關。

我對於國是會議憲法草案第三個懷疑的地方就是大理院與國事法院的權限有些分不清楚。大理院的權限草案中並未詳細規定，但據第六章第五十五條第一項，國事法院有解釋聯省憲法之權。則大理院必無權解釋憲法，似無疑義。但就實際言之，將來大理院審理案件援引憲法解釋憲法之處必多，試檢閱美國聯邦政府刊行之大理院判決錄，便知吾言之不謬。將來我國聯省大理院所判決之案件，其中若有關於憲法問題者，國事法庭將出而干涉，指爲與憲法本義不合，或指摘所引他種法律認爲違反憲法之精神，試問大理院之判決尚有效否？如其無效，則國事法庭將成大理院之上訴機關，大理院不復成爲最高法院矣。如以爲大理院應將有關憲法之案件，全行移交國事法庭，則試問大理院所能受理之案尚餘幾何？我願讀者細加思索，究有幾種案件能與憲法完全無關？蓋曲加解釋，多數案件，皆可牽涉憲法。一入憲法範圍，則國事法院又可出而干涉矣。中國司法機關隸受各方面牽制，不能充分行使其職權；今欲尊重司法獨立，正應擴充其權限，使脫離他種牽制。若奪其解釋憲法之權，使聽命於國事法庭，則將永失其獨立之精神，殊非善策。或謂國事法庭亦司法機關，大理院與國事法庭權限之分配，乃司法機關內部之問題，不能謂爲侵

爲司法獨立。則應之曰,如君所云,則國事法庭成爲事實上之大理院,而所謂大理院者不過一高等審判廳而已。蓋憲法高於普通法律,故解釋憲法之機關高於解釋普通法律之機關,倘大理院只能解釋普通法律,則國事法庭儘可指該院所引法律爲違反憲法之精神而令其判案失效。誠如是則國事法庭成爲最高法院而大理院降爲次級審判機關矣。

第四個問題我想討論的就是聯省政府的權限與各省的權限是否都應列舉。世界文明日增複雜,政府應辦的事是列舉不盡的。雖說大理院或「國事法庭」可以解釋憲法,把未經列舉的事項派歸聯省政府或各省辦理,其實司法機關每處被動地位,不到人家來打官司的時候,不會平空來替憲法下新解釋的。所以政府官吏對於未經憲法列舉的新事業都不敢冒昧創辦,無形中阻礙文明之進步,其影響殊大。例如航空事業實爲今日亟應舉辦之事。今憲法草案中既未將此權劃歸聯省政府,又未將此權劃歸各省。除一二狡焉思逞之軍人外,誰敢冒昧舉辦。故我主張憲法中列舉聯省政府之職權,凡非聯省政府職權範圍以內者悉歸各省管轄;不必一一列舉。否則列舉各省權限,凡不屬各省管轄之事務,悉歸聯省政府處理,不可雙方列舉,致多所遺漏,一方面無形阻礙文明之進步,一方面引起權限之紛爭。

還有一樁,我主張於聯省政府職權之下,明白規定(一)興辦國立大學及其他研究學術機關,(二)釐定標準,酌量津貼貧窮省份教育事業,(三)規定學校系統並劃一各種學校最低限度的標準。

現在把我的主張綜合起來:

(一)聯邦政府行政部應取內閣制;

(二)國會應取一院制;

(三)大理院應有解釋憲法之權;

(四)聯省政府權限應行列舉,省政府權限可以概括一切不屬聯省政府管轄之事項;

(五)明白規定聯省政府對於教育的責任;

(六)此外事項與該草案主張相同。

國是會議所擬憲法草案評議

董修甲

討論憲法之先，最重要問題爲聯省制與單一制；除該問題另篇討論外，請就張君勱先生前爲國是會議所起草之中華民國憲法草案就鄙見所及，評論之。

憲法爲國家垂諸久遠之法典，萬不能草率成章。起草者須審觀現今國情及人民習慣，并將世界各國最良好之法制，引入我國，庶能取彼之長，參酌採用，編成一良善憲法，而爲百世遵守之法規。其尤要者則在以一國政治上之組織，與關於人民之權利義務等事，詳確精審著諸憲章，以樹立國家根本之大原則。茲除人民權利義務不論外，則政治上之重要組織，厥惟立法行政司法三大機關耳。(甲)立法機關，有一院制與兩院制。其主張兩院制者，以爲解決一事，有兩院互相協調，結果易臻美滿，非如一院制之討論一事，倉促從事，往往有誤。其主張一院制者，則以兩院制於議事時轉折較多，往往遇外交及軍事緊急問題，須立時解決者，因須經過兩院手續，不能卽時解決，此其所短也。(乙)行政機關，有主張總統制者，有主張內閣制者，近更有主張瑞士國之委員制者。主張不同，利弊互見，而要以一國民族之歷史習慣及國情與夫將來之希望而定，強施一制，斷不適當。至司法機關，則各國都主獨立，亦無甚歧異。今就該草案除所擬之司法組織，略有研討外，請於立法行政兩機關之組織，評論如左：

(一)該草案所擬參議院組織法，定各省議會每省選舉五人，每特別區選舉二人，內外蒙古西藏各選舉五人，青海選舉一人，各省教育會每省選舉二人，各省商會每省選舉二人，各省農會每省選舉一人，各省工會每省選舉二人，華僑選舉五人，全國官私立各大學，經政府認可，畀以選舉權者，每大學選舉一人。依如此之組織，則參議院研究問題之關於政治者，有諳練政治議員；教育有各省教育會代表及全國官私立大學代表，商業有各省商會代表；農工兩業有各省農工代表，華僑問題亦有華僑代表，是各省各界，種種問題，皆有相當人才爲之解決，良足以代表各省各界之民意矣。此其優點也。

(二)該草案第三章第十一條云，『立法機關暫以參議院一院行之。』人或謂起草者略衆議院而不提，似不免爲一不完全之憲法草案。竊謂不然，考各國立法制度之歷史，其最有進步，最臻完善者，首推英國。英國立法機關之發源，卽爲兩院制。其所以爲兩院制者，并非爲科學研究之結果，特因英國社會，先有三等人民之階級，

卿官紳僧侶與普通人民是也。英王嘗欲招集三等人民於一堂，議徵稅以辦各種政務，奈其時官紳與僧侶恒輕視普通人民，恥與爲伍，故於將集一堂之際，官紳與僧侶合集一處，人民又集一處，職是之故，英之國會，遂有兩院制之成立，此爲歷史上階級之關係也。美國亦設兩院制，蓋美國人民，大部分產自英國，受有英國歷史階級習慣上之影響。考美國當日爲英國殖民地，故不得不設各省總督之代表。其代表各省總督者爲上議院，其議員純由英王選派，至代表美國各殖民地人民者，由人民直接選舉之議員組織之，是爲下議院。嗣後美國脫離英國而獨立，仍循舊制，中央政府及各邦皆用兩院制矣。歐洲各國都仿英國而設兩院制，日本效法歐洲，而我國又取法日本及歐洲各國，臨時約法及天壇憲法草案亦皆定爲兩院制度。茲再以兩院制與一院制本身之利弊，分別研究之如左：

一院制之利

(一)組織簡單；

(二)省費用，國民担負極輕，

(三)責任專一；

(四)爲直接代表人民之機關。

一院制之弊：

(一)人民代表較少，

兩院制之利：

(一)議案經過兩院，設有錯誤，有改正之機會；

(二)使人民可以多選代表，

兩院制之弊

(一)組織複雜；

(二)費用浩大，國民担負太重；

(三)責任紛歧，不能專一；

(四)國家遇有要事須卽時辦理者，不能卽時舉辦，往往誤事；

(五)兩院議員各持偏見，往往決定一事，兩院作條件上之互讓，於一事之正當辦法，不能達到目的。

(三)按以上一院制與兩院制之比較，假以二院制利多弊少，兩院制弊多利少。但國人或曰：我國爲共和國，議院爲人民之代表，亦爲共和國之基礎，如行一院制，則人民代表較少，有背共和國之真髓。殊不知人民代表之機關，貴能責任專一，如行兩院制，徒有人民較多之代表，而責任不專，往往或誤國事。上院諉咎於下院，下院諉咎於上院，而人民竟不知咎歸何院。何如以較少之代表，立於一院之中，俾行使職權，責無旁貸，以求立法之精當，使吾民享受代表之幸福之爲愈乎？此一院制之優點也。

況我國戶口調查，尚未辦理清晰，如行兩院制，衆議院議員，必由

太民直接選舉，然無戶口清册，選舉時以何者爲根據？既無所根據，徒令各地豪右壟斷選舉，利誘威脅，無所不至。試觀我國自共和紀元以來，參議院之選舉，久已穢德彰聞，無庸贅述。然則衡之今日國中社會實狀，則以暫行參議院一院制爲最良也。

抑有進者，該草案所定參議院組織中，除各省省議會選舉代表外，更有各省農工商學各界代表各該機關代表，既爲人民直接之領袖，即可認爲人民直接之代表，已含有衆議院議員之性質，不過不名爲衆議院議員而目之曰參議院議員耳。如此組織，吾人直可謂省議會所舉出之代表爲各省代表，各機關所舉出之代表爲人民直接代表。以一機關而有包含兩種代表之意，此又其組織法之良善者也。

（四）該草案第三章第二十七條云：「原選機關，對於所選參議院議員，認爲不合時，當以原選舉者過半數之同意撤回之。」議員爲各省及各省農工商學各機關之代表，自應依各機關之共同主張，於議會中代表一切，此乃議員之天職。嘗見各國之爲議員者，往往於選舉時徵於衆曰：服從衆意，以代表各選舉機關或各界人民爲目的。待當選之後，拋棄其天職，所作所爲，不以民意爲前提，而惟以一己之私欲是圖。我國議員，不肖尤甚，無可諱言。各國現有補救之法，定數固不肖議員之條例，自行此條例之後，議員不敢不以民意爲重，誠善策也。該草案今亦將此條例加入，使各機關所選之代表，果能代表各該機關之主張，不得任意申其個人私見。倘有不肖議員，并得由原選舉者過半數之同意撤回之，此眞能醫治我國已往議員之錮疾矣。

（五）該草案第三章第十三條云「參議院議員任期三年」。按該條所規定，是以參議院全院議員三年改選一次，似須磋議。蓋一院有一院歷年之議案，非身歷其境者，不能洞悉底蘊。三年之後，全院改選，所選議員，於已往情形，勢必隔膜，雖間有被選連任者，然亦不能確有把握。美國參議院議員任期六年，每二年改選三分之一，亦恐全體新議員，不明院中陳案也。由是觀之，該條最好改爲「參議院議員任期三年，或年半改選半數，或每年改選三分之一。」庶新舊之間，易於繼續接洽。愚見如是，尙希商榷！

除上述第十三條似須修改外，其餘關於參議院各條，均屬完璧。茲就行政機關，再爲評論如左

（一）該草案第四章第三十條云：「行政權由大總統以國務總理及國務員贊襄行之。」按我國土地廣大，行政事務，必須以一人專負責任，方能提挈綱領，俾應靈捷。臨時約法與天壇憲法草案皆定大總統一人爲全國行政之長，又以國務總理贊理之。該草案仍其舊文，洵極適宜。蓋總統以一人主持全國大政方針，國務總理及

各國務員，協贊總統舉辦政務，得指相應運用極體。如總統有失檢之時，國務總理及各國務員有同意副署之權，儘可勸諫改善，亦無失敗之虞。近者主張採用瑞士委員會制者，誠所謂削足適履也。

(二)該草案第四章第三十一條云「現役軍人，非解除兵柄三年後，不得當選為大總統。」按我國政治受軍人之束縛，而無由解就範圍，已非一日。該條特表明現役軍人非解除兵柄三年後不得當選，是真能針砭國病之極善條文也。

(三)該草案第四章第三十二條第二項云「大總統候選人，應自行發出志願書，并附以國事應興應革之政見書於參議院。」此項規定，頗能掃除我國運動選舉總統者之惡習。蓋我國人對於選舉公職，往往自表謙讓，陽讓陰攫，而於一己之主張如何，則絕鮮表露。大總統為國家元首，亦以德薄能鮮，不堪勝任為詞，而實則運動當選，威迫利誘，無所不至。是率國人而羣趨於僞也。考美國大總統選舉時，各人必提出志願書，附以應興應革之政見，故美國人得選為總統者，皆其政見之合於大多數者，換言之，即美國總統皆能代表人民之多數者也。該項仿此規定，亦一優點也。又該條第三項云「大總統候選人，在參議院中經議員總額過半數之列席，列席人數三分之二之投票同意，即為大總統初選當選人，此項大總統初選當選人，應選定六人。」第四項云「各省就本省省會，以左列三項，連合組織大總統選舉會：(一)各省省議會議員，(二)全省教育會，全省商會，全省農會，全省工會，合選與省議會相同之人數。此項選舉會就大總統初選當選人中，選定大總統副總統。」據兩項所規定，大總統之初選機關為參議院，決選機關為各省議會，各省全省教育會，商會，農會，工會等。如此規定，可以減少買選之惡習甚多。何也？蓋欲被選舉大總統者，固可以金錢運動各議員矣，然所運動者不過一大總統初選當選人資格，至於決選之時，尚在未定。以各省省議會各省教育會商會農會工會等各機關，組織不同，散處各地，必不能盡受金錢之運動也。此又其優點也。

(四)該草案第三十三條云「大總統任期四年，如再被選，更連任一次。」考我國有一惡習慣，即選舉一人做一事時，往往接續選舉之，至其人終身而後已。此種習慣，有兩種不善之影響：(一)連選一人，使一人終身常做一事，往往趣味漸減，於該事應興應革之處，易於忽略。(二)一人久佔一職，則後進者無進身之機，即有極善之主張與辦法，亦因無權不能見諸實行，不惟埋沒人才，亦阻國家進步。今該條祇准大總統連任一次，不獨對於先進者可以使之有休憩之機會，并可使後進者得有發展之時機，俾一國之政治，可以時時進步，此亦至善之法也。尤有進者，我國人往往野心過大，有時雖為總統，而仍以奢望未足，如不加以限制，則恐洪憲之計劃又將發

生矣。此總統連任問題，所以應加以限制也。

（五）該草案第四章第四十一條云「大總統得宣告免刑減刑復權，但對於謀叛國體者，不得赦免之。」按是亦為一極善之條例。查民國以來，或洪憲，或復辟，謀叛國體，非一次矣。然謀叛國體者，不過為一時之罪魁，轉瞬因總統之隨意赦免，竟又為二國之大員矣。故謀叛國體者往往毫無畏忌。試觀洪憲罪魁及復辟罪魁，今日已赦免而操國家大權者，不其多乎？今有如此之限制，使總統無赦免之權，庶足以使叛徒絕跡矣。

（六）該草案第五章第四十七條云「國務總理及國務員之在職，須得議會之信任，如到席議員三分之二以上同意，對於國務院全體或國務員為不信任之決議時，國務院全體或國務員應即辭職。」按國務總理及國務員，為贊襄大總統辦理行政事宜之官，故對於行政各部之事，統由彼等主持。參議院既為人民代表，自有監督行政長官之權。如該條之規定，則參議院得有監督國務院各員行使職權之實權，而國務員之對於政務亦必努力盡職。否則參議院得有不信任之決議，而彼等不得不出於辭職之一途。此條有類於英國制度，英國國務院對於國會負完全責任，凡國會不信任國務員全體或國務員時，即令彼等辭職。英國施行此制，成效昭著，各國稱許之，我國如能實行此法，其政治未有不善良者也。

以上係就該草案之行政機關評論者。至關於司法，則各國大都主張獨立，茲所評論者，則該草案中各條之規定，是否能完全維持司法之獨立耳。

（一）該草案第六章第五十一條云「法官在任中，非受刑罰宣告或懲戒處分，不得免職，非依法律不得減俸停職或轉職。」又「法官依據法律獨立審判。」按司法獨立之原則有三（一）法官之選擇，不應以黨派為標準。（二）凡法官選擇後，應許長久在職，或終身供職，或定以不犯處分者不能解職，行政官不得免其職，國會亦不能無故擅免其職。（三）關於法官薪俸，不能無故減少此皆司法獨立之要點也。該草案第六章第五十一條等，除關於黨派一則，未經列入外，餘皆得其要旨。設能明定任用法官不以黨派為標準，則更善矣。

除以上所論國家行政立法司法三點外，尚有須加討論者，即在該草案第二章第七條第二項云「省之行政首長，或為一人，或為數人之委員會制，由省之人民或議會選舉，但不得以退職未滿三年之軍人充選。」按此條限制軍人須退職三年，方得有充選一省首長資格，與大總統資格之限制相同，實為極善之點。但所云「行政首長或為一人或為數人之委員會制」則極有研究之價值。定此法者，殆以此兩種制度任各省選擇，但鄙意則以一人為省之行

政首長爲較善。何也？蓋省之行政首長，如定一人，則責任專一，辦事迅速，於省政應興應革之事，利益極多。如以數人之委員會爲一省之行政首長，則爲多頭之行政制度，責任既不專一，意見亦易紛歧，往往對於應行之事，因之遲鈍。且行政首長如爲數人，則各持私見，不相融洽，於行政上妨礙極多。美國各省行政亦有用委員制者，關係經驗不良，多改多人委員會制爲一人。此亦欲使責任專一，辦事迅速故也。故對於一人與數人之首長，仍以一人爲最宜。再本條云：「行政首長由省之人民或議會選舉」鄙意以爲宜由議會選舉，再由大總統任命爲較善。此項理由，不過因人民受教育者尠，如由人民選舉，恐非一般人民之選舉，而爲各省豪右之選舉。故鄙意人民選舉一條，擬改爲由省議會選舉。以議會爲人民代表，以之代表人民，選舉一省行政首長，已足以表示民意之所在。倘選舉不得其當，或有金錢運動情事，則大總統可以不加任命，交回省議會另行再選，亦足以資救濟。此鄙意主張在議會選舉一省首長後，更由大總統任命之理由也。

★

時代叢書

方孝嶽編

陶履恭校

大陸近代法律思想小史

書分二章。(一)自法蘭西革命後至十九世紀中葉有力之法律思想。(二)十九世紀中葉以後有力求法律改革之勢力。各章又爲分別詳論。特見切至。

一册　三角五分　　商務印書館發行

附錄

中華民國臨時約法（元年三月十一日公布）

第一章　總綱

第一條　中華民國由中華人民組織之。

第二條　中華民國之主權屬於國民全體。

第三條　中華民國領土爲二十二行省內外蒙古西藏青海。

第四條　中華民國以參議院臨時大總統國務員法院行使其統治權。

第二章　人民

第五條　中華民國人民一律平等，無種族，階級，宗教之區別。

第六條　人民得享有左列各項之自由權

一　人民之身體，非依法律不得逮捕拘禁審問處罰；

二　人民之家宅，非依法律不得侵入或搜索，

三　人民有保有財產及營業之自由，

四　人民有言論著作刊行及集會結社之自由；

五　人民有書信秘密之自由，

六　人民有居住遷徙之自由；

七　人民有信教之自由。

第七條　人民有請願於議會之權。

第八條　人民有陳訴於行政官署之權。

第九條　人民有訴訟於法院受其審判之權。

第十條　人民對於官吏違法損害權利之行爲，有陳訴於平政院之權。

第十一條　人民有應任官考試之權。

第十二條　人民有選舉及被選舉之權，

第十三條　人民依法律有納稅之義務。

第十四條　人民依法律有服兵之義務。

第十五條　本章所載人民之權利，有認爲增進公益維持治安，或非常緊急必要時，得依法律限制之。

第三章　參議院

第十六條　中華民國之立法權，以參議院行之。

第十七條　參議院以第十八條所定各地方所選派之參議員組

繼之。

第十八條 參議員每行省內蒙古外蒙古西藏各選派五人，青海選派一人其選派方法由各地方自定之。參議院會議時每參議員有一表決權。

第十九條 參議院之職權如左：

一 議決一切法律案；

二 議決臨時政府之預算決算，

三 議決全國之稅法，幣制及度量衡之準則，

四 議決公債之募集及國庫有負擔之契約，

五 承諾第三十四條三十五條四十條事件，

六 答覆臨時政府諮詢事件，

七 受理人民之請願，

八 得以關於法律及其他事件之意見建議於政府，

九 得提出質問書於國務員並要求其出席答復，

十 得咨請臨時政府查辦官吏納賄違法事件，

十一 參議院對於臨時大總統認爲有謀叛行爲時，得以總員五分四以上之出席出席員四分三以上之可決彈劾之，

十二 參議院對於國務員認爲失職或違法時，得以總員四分三以上之出席，出席員三分二以上之可決彈劾之。

第二十條 參議院得自行集會，開會，閉會。

第二十一條 參議院之會議須公開之但有國務員之要求，或出席參議員過半數之可決者得秘密之，

第二十二條 參議院議決事件，咨由臨時大總統公布施行。

第二十三條 臨時大總統對於參議院議決事件有否認時，得於咨達後十日內聲明理由咨院覆議但參議院對於覆議事件，如有到會參議員三分二以上仍執前議時，仍照第二十二條辦理。

第二十四條 參議院議長由參議員用記名投票法互選之，以得票滿投票總數之半者爲當選。

第二十五條 參議院參議員於院內之言論及表決，對於院外不負責任。

第二十六條 參議院議員除現行犯及關於內亂外患之犯罪外，會期中非得本院許可不得逮捕。

第二十七條 參議院法由參議院自定之。

第二十八條 參議院以國會成立之日解散，其職權由國會行之。

第四章 臨時大總統副總統

第二十九條 臨時大總統副總統由參議院選舉之，以總員四分三以上之出席，得票滿投票總數三分二以上者爲當選。

第三十條　臨時大總統代表臨時政府總攬政務，公布法律。

第三十一條　臨時大總統爲執行法律或基於法律之委任得發布命令，並得使發布之。

第三十二條　臨時大總統統帥全國海陸軍隊。

第三十三條　臨時大總統得制定官制，官規，但須提交參議院議決。

第三十四條　臨時大總統任免文武職員，但任命國務員及外交大使，公使，須得參議院之同意。

第三十五條　臨時大總統經參議院之同意，得宣戰，媾和及締結條約。

第三十六條　臨時大總統得依法律宣告戒嚴。

第三十七條　臨時大總統代表全國，接受外國之大使，公使。

第三十八條　臨時大總統得提出法律案於參議院。

第三十九條　臨時大總統得頒給勳章並其他榮典。

第四十條　臨時大總統得宣告大赦，特赦，減刑，復權，但大赦須經參議院之同意。

第四十一條　臨時大總統受參議院彈劾後，由最高法院全院審判官互選九人，組織特別法庭審判之。

第四十二條　臨時副總統於臨時大總統因故去職或不能視事時，得代行其職權。

第五章　國務員

第四十三條　國務總理及各總長均稱爲國務員。

第四十四條　國務員輔佐臨時大總統負其責任。

第四十五條　國務員於臨時大總統提出法律案，公布法律及發布命令時，須副署之。

第四十六條　國務員及其委員得於參議院出席及發言。

第四十七條　國務員受參議院彈劾後，大總統應免其職，但得交參議院覆議一次。

第六章　法院

第四十八條　法院以臨時大總統及司法總長分別任命之法官組織之。

法院之編制及法官之資格，以法律定之。

第四十九條　法院依法律審判民事訴訟及刑事訴訟。

但關於行政訴訟及其他特別訴訟，別以法律定之。

第五十條　法院之審判須公開之，但有認爲妨害安寧秩序者，得秘密之。

第五十一條　法官獨立審判，不受上級官廳之干涉。

第五十二條　法官在任中，不得減俸或轉職，非依法律受刑罰宣告或應免職之懲戒處分，不得解職，懲戒條規，以法律定之。

第七章　附則

第五十三條　本約法施行後，限十個月內由臨時大總統召集國會，其國會之組織及選舉法，由參議院定之。

第五十四條　中華民國之憲法，由國會制定，憲法未施行以前，本約法之效力與憲法等。

第五十五條　本約法由參議院議員三分二以上或臨時大總統之提議，經議員五分四以上之出席，出席員四分三之可決，得增修之。

第五十六條　本約法自公布之日施行，臨時政府組織大綱，於本約法施行之日廢止。

中華民國國會組織法 元年八月初十日公布

第一條　民國議會，以左列兩院構成之

參議院，

衆議院。

第二條　參議院以左列各議員組織之：

一　由各省省議會選出者　每省十名，

二　由蒙古選舉會選出者　二十七名，

三　由西藏選舉會選出者　十名，

四　由青海選舉會選出者　三名，

五　由中央學會選出者　八名，

六　由華僑選舉會選出者　六名。

第三條　衆議院以各地方人民所選舉之議員組織之。

第四條　各省選出衆議院議員之名額，依人口之多寡定之，每人口滿八十萬選出議員一名但人口不滿八百萬之省，亦得選出議員十名。

人口總調查未畢以前，各省選出之名額如左：

直隸　四十六名，　奉天　十六名；
吉林　十名，　黑龍江　十名；
江蘇　四十名，　安徽　二十七名，
江西　三十五名，　浙江　三十八名，
福建　二十四名，　湖北　二十六名；
湖南　二十七名，　山東　三十三名；
河南　三十二名，　山西　二十八名，

陝西　二十一名；　甘肅　十四名；
新疆　十名；　四川　三十五名，
廣東　三十名；　廣西　十九名；
雲南　三十二名，　貴州　十三名。

第五條　蒙古西藏青海選出衆議院議員之名額如左：
蒙古　二十七名；　西藏　十名；
青海　三名。

第六條　參議院議員任期六年，每二年改選三分之一。

第七條　衆議院議員任期三年。

第八條　兩院議長，副議長各由本院議員互選之。

第九條　無論何人，不得同時爲兩議院員。

第十條　民國議會之開會及閉會，兩院同時行之。

第十一條　民國議會之會期爲四個月，但依事情之必要得延長之。

第十二條　民國議會之議事，兩院各別行之。
同一議案，不得同時提出於兩院。

第十三條　民國議會之議定，以兩院之一致成之。
一院否決之議案，不得於同會期內再行提出。

第十四條　民國憲法未定以前，臨時約法所定參議院之職權，爲

民國議會之職權，但左列事項，兩院各得專行之·
一　建議；
二　質問；
三　查辦官吏納賄，違法之請求；
四　政府諮詢之答覆；
五　人民請願之受理；
六　議員逮捕之許可；
七　院內法規之制定。
預算決算須先經衆議院之議決。

第十五條　兩院非各有總議員過半數之出席，不得開議。

第十六條　兩院之議事，以出席議員過半數之同意決之可否同數，取決於議長。

第十七條　臨時約法第十九條第十一款，第十二款，及第二十三條，關於出席及議決員數之規定，於兩院各準用之。
臨時約法第二十一條之規定亦同。

第十八條　臨時約法第二十五條第二十六條，關於參議員之規定，於兩院議員各準用之。

第十九條　兩院議員之歲費及其他公費，別以法律定之。

第二十條　民國憲法案之起草，由兩院各於議員內選出同數之

委員行之。

第二十一條　民國憲法之議定，由兩院會合行之。

前項會合時，以參議院議長爲議長，衆議院議長爲副議長，非兩院各有總議員三分二以上之出席，不得開議，非出席議員四分三以上之同意不得議決。

第二十二條　本法自公布日施行。

大總統選舉法 二年十月五日公布

第一條　中華民國人民完全享有公權，年滿四十歲以上，並住居國內滿十年以上者，得被選舉爲大總統。

第二條　大總統由國會議員組織總統選舉會選舉之。

前項選舉，以選舉人總數三分二以上之列席，用無記名投票行之，得票滿投票人數四分三者爲當選，但兩次投票無人當選時，就第二次得票較多者二名決選之，以得票過投票人數之半者爲當選。

第三條　大總統任期五年，如再被選，得連任一次。

大總統任滿前三個月，國會議員須自行集會組織總統選舉會，行次任大總統之選舉。

第四條　大總統就職時，須爲左列之宣誓：

「余誓以至誠遵守憲法，執行大總統之職務，謹誓。」

第五條　大總統缺位時，由副總統繼任，至本任大總統任滿之日止。

大總統因故不能執行職務時，以副總統代理之。

副總統同時缺位時，由國務院攝行其職務，同時國會議員於三個月內自行集會組織總統選舉會，行次任大總統之選舉。

第六條　大總統應於任滿之日解職，如屆期次任大總統尚未選出，或選出後尚未就職，次任副總統亦不能代理時，由國務院攝行其職務。

第七條　副總統之選舉，依選舉大總統之規定，與大總統之選舉同時行之，但副總統缺位時，應補選之。

附則

大總統之職權，在憲法未制定以前，暫依臨時約法關於臨時大總統之規定。

天壇憲法草案 二年國會憲法起草委員會擬定

中華民國憲法會議，爲發揚國光，鞏固國圉，增進社會之福利，擁護人道之尊嚴，制茲憲法，宣布全國，永矢咸遵，垂之無極。

第一章　國體

第一條　中華民國永遠為統一民主國。

第二章　國土

第二條　中華民國國土依其固有之疆域，國土及其區劃非以法律不得變更之。

第三章　國民

第三條　凡依法律所定屬中華民國國籍者，為中華民國人民。

第四條　中華民國人民，於法律上無種族，階級，宗教之別，均為平等。

第五條　中華民國人民，非依法律不受逮捕，監禁，審問或處罰。人民被羈押時，得依法律以保護狀請求法院，提至法庭審查其理由。

第六條　中華民國人民之住居，非依法律不受侵入或搜索。

第七條　中華民國人民通信之祕密，非依法律不受侵犯。

第八條　中華民國人民有選擇住居及職業之自由，非依法律不受制限。

第九條　中華民國人民有集會結社之自由，非依法律不受制限。

第十條　中華民國人民有言論著作及刊行之自由，非依法律不受制限。

第十一條　中華民國人民有信仰宗教之自由，非依法律不受制限。

第十二條　中華民國人民之財產所有權不受侵犯，但公益上必要之處分，依法律所定。

第十三條　中華民國人民依法律有訴訟於法院之權。

第十四條　中華民國人民依法律有請願及陳訴之權。

第十五條　中華民國人民依法律有選舉及被選舉之權。

第十六條　中華民國人民依法律有從事公職之權。

第十七條　中華民國人民依法律有納租稅之義務。

第十八條　中華民國人民依法律有服兵役之義務。

第十九條　中華民國人民依法律有受初等教育之義務。國民教育以孔子之道為修身大本。

第四章　國會

第二十條　中華民國之立法權，由國會行之。

第二十一條　國會以參議院眾議院構成之。

第二十二條　參議院以法定最高級地方議會及其他選舉團體選出之議員組織之。

第二十三條 衆議院以各選舉區比例人口選出之議員組織之。

第二十四條 兩院議員之選舉，以法律定之。

第二十五條 無論何人，不得同時爲兩院議員。

第二十六條 兩院議員不得兼任文武官吏，但國務員不在此限。

第二十七條 兩院議員之資格，各院得自行審定之。

第二十八條 參議院議員任期六年，每二年改選三分之一。

第二十九條 衆議院議員任期三年。

第三十條 兩院各設議長副議長一人，由兩院議員互選之。

第三十一條 國會自行集會開會閉會；但臨時會由大總統牒集之。

第三十二條 國會常會，於每年三月一日開會。

第三十三條 國會常會會期爲四個月；但得延長之。

第三十四條 國會臨時會之牒集，於有左列情事之一時行之：

一 兩院議員各有三分一以上之請求；

二 國會委員會之請求；

三 政府認爲必要。

第三十五條 國會之開會閉會，兩院同時行之。

一院停會時，他院同時休會。

衆議院解散時，參議院同時休會。

第三十六條 國會之議事，兩院各別行之。

同一議案，不得同時提出於兩院。

第三十七條 兩院非各有議員總數過半數之列席，不得開議。

第三十八條 兩院之議事，以列席議員過半數之同意決之，可否同數，取決於議長。

第三十九條 國會之議定，以兩院一致成之。

第四十條 兩院之議事公開之；但得依政府之請求或院議祕密之。

第四十一條 衆議院認大總統副總統有謀叛行爲時，得以議員總數三分二以上之列席，列席員三分二以上之同意彈劾之。

第四十二條 衆議院認國務員有違法行爲時，得以列席員三分二以上之同意彈劾之。

第四十三條 衆議院對於國務員，得爲不信任之決議。

第四十四條 參議院審判被彈劾之大總統副總統及國務員。

前項審判，非以列席員三分二以上之同意，不得判決爲有罪或違法。

判決大總統副總統有罪時，應黜其職，其罪之處刑，由最高法院定之。

判決國務員違法時，應黜其職，並得奪其公權；如有餘罪，付法院

審判之。

第四十五條　兩院各得建議於政府。

第四十六條　兩院各得受理國民之請願。

第四十七條　兩院議員得提出質問書於國務員，或請求其到院質問之。

第四十八條　兩院議員於院內之言論及表決，對於院外不負責任。

第四十九條　兩院議員除現行犯外，非得各本院或國會委員會之許可，不得逮捕或監視。

兩院議員因現行犯被逮捕時，政府應即將理由報告於各本院，或國會委員會。

第五十條　兩院議員之歲費及其他公費，以法律定之。

第五章　國會委員會

第五十一條　國會委員會於每年國會常會閉會前，由兩院各於議員內選出二十名之委員組織之。

第五十二條　國會委員會之議事，以委員總額三分二以上之列席，列席員三分二以上之同意決之。

第五十三條　國會委員會於國會閉會期內，除行使各本條所定職權外，得受理請願，並建議及質問。

第五十四條　國會委員會須將經過事由，於國會開會之始報告之。

第六章　大總統

第五十五條　中華民國之行政權，由大總統以國務員之贊襄行之。

第五十六條　中華民國人民完全享有公權，年滿四十歲以上，並住居國內滿十年以上者，得被選舉為大總統。

第五十七條　大總統由國會議員組織總統選舉會選舉之。

前項選舉，以選舉人總數三分二以上之列席，用無記名投票行之，得票滿投票人數四分三者為當選；但兩次投票無人當選時，就第二次得票較多者二名決選之，以得票過投票人數之半者為當選。

第五十八條　大總統任期五年，如再被選，得連任一次。大總統任滿前三個月，國會議員須自行集會，組織總統選舉會，行次任大總統之選舉。

第五十九條　大總統就職時，須為左列之宣誓：

「余誓以至誠遵守憲法，執行大總統之職務，謹誓。」

第六十條　大總統缺位時，由副總統繼任，至本任大總統期滿之日止。

大總統因故不能執行職務時，以副總統代理之；副總統同時缺位，由國務院攝行其職務；同時國會議員於三個月內自行集會，組織總統選舉會，行次任大總統之選舉。

第六十一條　大總統應於任滿之日解職，如屆期次任大總統尚未選出，或選出後尚未就職，次任副總統亦不能代理時，由國務院攝行其職務。

第六十二條　副總統之選舉，依選舉大總統之規定，與大總統之選舉同時行之；但副總統缺位時，應補選之。

第六十三條　大總統公布法律，並監督確保其執行。

第六十四條　大總統為執行法律或依法律之委任，得發布命令。

第六十五條　大總統為維持公共治安，防禦非常災患，時機緊急，不能召集國會時，經國會委員會之議決，得以國務員連帶責任，發布與法律有同等效力之教令。

前項教令，須於次期國會開會後七日內請求追認，國會否認時，即失其效力。

第六十六條　大總統任免文武官吏，但憲法及法律有特別規定者，依其規定。

第六十七條　大總統為民國陸海軍大元帥，統率陸海軍。陸海軍之編制，以法律定之。

第六十八條　大總統對於外國為民國之代表。

第六十九條　大總統經國會之同意，得宣戰，但防禦外國攻擊時，得於宣戰後請求國會追認。

第七十條　大總統締結條約，但媾和及關係立法事項之條約，非經國會同意，不生效力。

第七十一條　大總統依法律得宣告戒嚴，但國會或國會委員會認為無戒嚴之必要時，應即為解嚴之宣告。

第七十二條　大總統頒予榮典。

第七十三條　大總統經最高法院之同意，得宣告免刑，減刑及復權；但對於彈劾事件之判決，非經國會同意，不得為復權之宣告。

第七十四條　大總統得停止眾議院或參議院之會議，但每一會期，停會不得逾二次；每次期間，不得逾十日。

第七十五條　大總統經參議院列席議員三分二以上之同意，得解散眾議院；但同一會期不得為第二次之解散。大總統解散眾議院時，應即令行選舉，於五個月內定期繼續開會。

第七十六條　大總統除叛逆罪外，非解職後不受刑事上之訴究。

第七十七條　大總統副總統之歲俸，以法律定之。

第七章　國務院

第七十八條　國務院以國務員組織之。

第七十九條　國務總理及各部總長，均為國務員。

第八十條　國務總理之任命，須經衆議院之同意。

國務總理於國會閉會期內出缺時，大總統經國會委員會之同意得為署理之任命。

第八十一條　國務員贊襄大總統，對於衆議院負責任。

大總統所發命令及其他關係國務之文書非經國務員之副署，不生效力。

第八十二條　國務員受不信任之決議時，大總統非依第七十五條之規定解散衆議院，應即免國務員之職。

第八十三條　國務員得於兩院列席及發言但為說明政府提案時，得以委員代理。

前項委員由大總統任命之。

第八章　法院

第八十四條　中華民國之司法權，由法院行之。

第八十五條　法院之編制及法官之資格，以法律定之。

第八十六條　法院依法律受理民事刑事，行政及其他一切訴訟；但憲法及法律有特別規定者，不在此限。

第八十七條　法院之審判公開之，但認為妨害公安或有關風化者，得秘密之。

第八十八條　法官獨立審判，無論何人，不得干涉之。

第八十九條　法官在任中非依法律不得減俸，停職或轉職。

法官在任中，非受刑罰宣告或懲戒處分，不得免職；但改定法院編制及法官資格時，不在此限。

法官之懲戒處分以法律定之。

第九章　法律

第九十條　兩院議員及政府各得提出法律案；但經一院否決者，於同一會期內不得再行提出。

第九十一條　國會議定之法律案，大總統須於送達後十五日內公布之。

第九十二條　國會議定之法律案，大總統如否認時，得於公布期內聲明理由，請求覆議，如兩院各有列席員三分二以上仍執前議時，應即公布之。

未經請求覆議之法律案，逾公布期限，即成為法律；但公布期滿

在國會閉會或衆議院解散後者，不在此限。

第九十三條 法律非以法律不得變更或廢止之。

第九十四條 法律與憲法抵觸者無效。

第十章 會計

第九十五條 新課租稅及變更稅率，以法律定之。

第九十六條 現行租稅未經法律變更者，仍舊徵收。

第九十七條 募集國債及締結增加國庫負擔之契約，須經國會議定。

第九十八條 國家歲出歲入，每年由政府編成預算案，於國會開會後十五日內，先提出於衆議院。

參議院對於衆議院議決之預算案修正或否決時，須求衆議院之同意，如不得同意，原議決案卽成爲預算。

第九十九條 政府因特別事業得於預算案內，預定年限，設繼續費。

第一百條 政府爲預備不足或預算所未及，得於預算案內設預備費。預備費之支出須於次會期請求衆議院之追認。

第一百一條 左列各款支出非經政府同意，國會不得廢除或消減之

一 法律上屬於國家之義務者；

二 履行條約所必需者，

三 法律之規定所必需者，

四 繼續費。

第一百二條 國會對於預算案不得爲歲出之增出。

第一百三條 會計年度開始，預算未成立時，政府每月依前年度預算十二分之一施行。

第一百四條 爲對外戰爭或戡定內亂不能召集國會時，政府經國會委員會之議決得爲財政緊急處分。

但須於次期國會開會後七日內請求衆議院追認。

第一百五條 國家歲出之支付命令，須先經審計院之核准。

第一百六條 國家歲出歲入之決算案，每年經審計院審定，由政府報告於國會。

衆議院對於決算否認時，國務員應負其責。

第一百七條 審計院以參議院選舉之審計員組織之。

審計員任期九年，每三年改選三分之一。

審計員之選舉及職任，以法律定之。

第一百八條 審計院設院長一人，由審計員互選之。

審計院院長關於決算報告，得於兩院列席及發言。

第十一章　憲法之修正及解釋

第一百九條　國會得為修正憲法之發議。

前項發議，非兩院各有列席員三分二以上之同意，不得成立。

兩院議員非有各本院議員總額四分一以上之連署，不得為修正憲法之提議。

第一百一十條　憲法之修正，由憲法會議行之。

第一百一十一條　國體不得為修正之議題。

第一百一十二條　憲法有疑義時，由憲法會議解釋之。

第一百一十三條　憲法會議由國會議員組織之。

前項會議，非總員三分二以上之列席，不得開議，非列席員四分三以上之同意，不得議決。

國是會議憲法草案（十一年八月中華民國八團體國是會議擬定）

（甲種）

第一章　總則

第一條　中華民國為聯省共和國。

第二條　中華民國之主權依本憲法之規定行使之。

第三條　中華民國之國土如左

一　二十二省　直隸　奉天　吉林　黑龍江　江蘇　安徽　江西　浙江　福建　湖北　湖南　山東　河南　山西　陝西　甘肅　新疆　四川　廣東　廣西　雲南　貴州

二　特別區　綏遠　熱河　察哈爾

三　蒙古　西藏　青海

各省領土非得其關係省之同意，不得變更之，新省之設置或其他區域之變更，以聯省法律定之。

第四條　凡具有中華民國國籍者，為中華民國人民。

第二章　聯省及各省權限之劃分

第五條　凡事之關於全國者，由聯省機關立法或執行之，茲列舉如下。

一　外交；

二　陸，海軍；

三　幣制，銀行；

四　度量權衡；

五　海關稅，其他國稅；

六　國債，

七　郵政；
八　電報，
九　鐵路及國道；
十　航業，
十一　兩省以上之水利；
十二　沿海漁業；
十三　民法；
十四　刑法；
十五　商法；
十六　民事刑事訴訟法；
十七　全國法院編制法，
十八　國籍法，
十九　發明及專利法；
二十　礦法，
二十一　移民法，
二十二　土地收用法；
二十三　聯省官制官規；
二十四　聯省監獄；
二十五　全國戶口調查及統計；

二十六　勞動法；
二十七　產業公有法。

第二十六，二十七兩項，如聯省尚未頒行法律時，各省亦得行使關於此二項之立法權。

第六條　各省得自定憲法，并事之關於一地方者由各省或地方機關立法或執行之，茲列舉如下：

一　省之官制官規，
二　省之稅法；
三　省以內之實業；
四　省之民團，
五　省債之募集，
六　省之公產之處分；
七　依據第八十六，第八十七兩條省之學制之規定；
八　省以下之地方制度，
九　省以內之水利，
十　省道或其他省內交通；
十一　省以內之電話，
十二　省之警察，
十三　違犯省法之罰則，

十四　衛生及慈善事項;
十五　省監獄。
第七條　各省憲法應規定以下各項:
一　各省應設省議會代表民意,
二　省之行政首長,或爲一人,或爲數人之委員會,由省之人民或議會選舉,但不得以退職未滿三年之軍人充選,
三　凡非省內官吏,住居省內二年以上者,依其省之憲法或法律,享有選舉及被選舉權利,
四　各省各設民團,其額數由各省省議會議定之;
五　省議會應詳訂關於一切選舉之舞弊法,
六　各省行政機關中之文官,應定考試,任用及保障之法,不因一省內政治狀況而更動。
第八條　聯省法律之效力在名省法律效力之上。
特別區及蒙古西藏青海之政治組織,另以法律定之。
第九條　聯省政府應保證各省之民主政治,如一省內政體變動有違反本憲法或各該省憲法者,聯省政府應干涉之。
各省有不能履行本憲法上之義務者,聯省政府應督促之。
甲省有以武力侵犯乙省者,聯省政府應阻止之。
第十條　中華民國之國體發生變動,各省得互相聯合維持憲法上規定之組織,至原狀被恢復時,各省之行動應即停止。

第三章　參議院

第十一條　一立法權暫以參議院一院行使之。
第十二條　參議院以下列議員組織之
一　各省省議會每省選舉五人,
二　每特別區選舉二人,
三　內外蒙古西藏各選舉五人,其方法另定之,
四　青海選舉一人,其方法另定之,
五　各省教育會,每省選舉二人;
六　各省商會,每省選舉二人,
七　各省農會,每省選舉二人,
八　各省工會,每省選舉二人;
九　華僑選舉五人,
十　全國官私立大學經政府認可畀以選舉權者,每大學選舉一人。
以上第五至第十各項,其選舉方法,另以法律定之。
第十三條　參議院議員任期三年。
第十四條　參議院設議長一人,副議長一人,由參議院議員互選

之。

第十五條　參議院常會於每年三月一日開會，以四個月爲期，但政府認爲必要或議員三分之一要求時，得開臨時會。

第十六條　參議院之議事公開之。

第十七條　參議院非有議員總額之過半數之列席，不得開議。其議事以列席議員過半數之同意決之，可否同數時，取決於議長。

第十八條　參議院議員關於院內之言論，對於院外不負責任。

第十九條　參議院對大總統副總統有謀叛行爲時，得以議員三分二以上之列席，列席議員三分二以上之同意彈劾之。

第二十條　參議院認國務總理或國務員有違法行爲時，得以列席議員三分二以上之同意彈劾之。

第二十一條　參議院議員得提出質問書於國務院，或請其到院質問之。

第二十二條　參議院於常會閉會前，得設置以下四種委員會：

一　外交委員會，

二　軍事委員會，

三　財政委員會；

四　法律委員會。

第二十三條　每種委員會以七人組織之，在參議院閉會期內，遇有政府政策關係國家重大利害，隨時提出質問於政府。

第二十四條　各委員會應將經過情形隨時報告於國民及下屆參議院常會。

第二十五條　參議院議員之資格由選舉審查委員會審查之。此項選舉審查委員會以大理院長指定之法官四人及議員三人組織之。

選舉資格審查會之審查應公開之，其詳以法律定之。

第二十六條　參議院議員除現行犯及關於內亂外患之犯罪人，會期中非得本院許可不得逮捕。

第二十七條　原選機關對於所選參議員認爲不合時，得以原選舉者過半數之同意撤回之。

第二十八條　參議院法由參議院自定之。

第二十九條　參議院議員之歲費每人不得過三千元，其詳以法律定之。

第四章　大總統

第三十條　行政權由大總統以國務總理及國務員之贊襄行之。

第三十一條　中華民國人民完全享有公權，年滿三十五歲，得被

選爲大總統。

現役軍人，非解除兵柄三年者不得當選。

第三十二條　大總統之選舉應本以下各原則，其詳以法律定之：

一　凡願爲大總統候選人者，經議員五十人之推薦，或五省以上法定團體之推薦，提出於參議院，作爲大總統候選人；

二　大總統候選人應自行提出志願書，並附以國事應興應革之政見書於參議院，

三　大總統候選人，在參議院中經議員總額過半數之列席，列席人數三分之二之投票同意，即爲大總統初選當選人，大總統初選當選人應選定六人，

四　各省就本省省會以左列二項聯合，組織大總統選舉會：

一　各省省議會議員，

二　全省教育會，全省商會，全省農會，全省工會，合選與省議會相同之人數。

此項選舉會，就大總統初選當選人中選定大總統。

前項各省選舉會之投票，應當公衆前正式開票，公布票數，並即封寄參議院議長，由該議長當公衆前啟封，並計算所投票數，其得各省選舉人總額過半數爲席，列席人數三分之二投票同意，即當選爲大總統。

若各省選舉會第一次選舉大總統初選當選人不得列席人數三分之二之同意，由參議院議長通告各省選舉會，以得比較多數者二名，由各省選舉會投票決選之。

第三十三條　大總統任期四年，如再被選，得連任一次。大總統任滿前六個月，關於次任大總統之選舉一切事項，應即着手預備。

第三十四條　大總統就職時，須爲遵守憲法，並忠於職務之宣誓，但其宣誓式由本人自定之。

第三十五條　副總統之選舉，依選舉大總統之規定，與大總統之選舉同時行之。

第三十六條　大總統缺位時，由副總統繼任，至本任大總統期滿之日止。大總統因故不能執行職務時，以副總統代理之。副總統同時缺位，應暫由國務院攝行其職務，各省應即組織選舉會，着手關於次任大總統選舉之一切事宜。

第三十七條　大總統應於任滿之日解職，如屆期次任大總統尚未選出，或尚未就職，次任副總統亦不能代理時，由國務院攝行其職務，各省應即組織選舉會解決此項問題。

第三十八條　大總統對於外國爲民國之代表，條約或盟約，以及無論何種形式之協定，由大總統經參議院同意締結之。關於宣戰，媾和，適用前項之規定。

第三十九條　大總統任免文武官吏，但憲法及法律別有規定者，依其規定行之。

第四十條　大總統爲民國陸海軍大元帥，統率陸海軍。

第四十一條　大總統得宣告免刑，減刑及復權，但對於謀叛國體者不得赦免之。

第四十二條　大總統爲維持公共治安防禦非常災患，時機緊急，不能召集參議院時，經參議院法律委員會之議決，得發布與法律有同等效力之教令。

前項教令須於次期參議院開會後七日內請求追認，參議院否決時，即失其效力。

第四十三條　大總統因全國公安之擾亂，得宣告戒嚴；但參議院或其閉會期內之法律委員會要求撤銷時，應即爲解嚴之宣告。

各省因省公安之擾亂，在其區域內亦得爲戒嚴之宣告；但應即時通知聯省政府及省議會，如聯省政府或省議會認爲應撤銷時，應即爲解嚴之宣告。

第四十四條　大總統得解散參議院，但同一會期內，關於同一事由不得爲第二次之解散。

第五章　國務院

第四十五條　國務院以國務總理及其他之國務員組織之。各部總長皆爲國務員。

第四十六條　國務總理由大總統任命之。其他國務員，經國務總理之推薦，由大總統任命之。

第四十七條　國務總理及國務員之在職，須得議會之信任，如列席議員三分二以上之同意，對於國務院全體或國務員爲不信任之決議時，國務院全體或國務員應即辭職。

第四十八條　國務總理及國務員贊襄大總統對於參議院負責。大總統所發命令及其他關係國務之文書，非經國務總理或國務員之副署不生效力。

第四十九條　國務總理及國務員就職時，應宣布其政治方針。

第六章　法院

第五十條　司法權由聯省所設大理院及各省所設法院行使之。法院之編制及法官資格，由聯省政府公布法律，各省得按此項法律在省內設立法院。

第五十一條　法官在任中，非受刑罰宣告或懲戒處分，不得免職，非依法律不得減俸，停職或轉職。

法官依據法律獨立審判。

第五十二條　除本憲法或法院編制法所規定之法院外，其他特種法院，不得設置；但陸海軍法院，不在此例。

第五十三條　聯省及各省內應設行政訴訟法院，以保護人民對於行政處分及命令上之陳訴。

第五十四條　聯省政府設國事法院，解決以下各種案件：

一　本憲法之解釋；

二　甲省與乙省政治上或公法上之爭議，

三　聯省官廳與各省官廳權限上之爭議；

四　人民憲法上之權利受侵害時所提出之訴願。

此項法院組織，另以法律定之。

第五十五條　國事法院審判關於大總統國務總理或國務員之彈劾案。

此項法院組織，另以法律定之。

第七章　法律

第五十六條　法律案，政府及參議院議員各得提出之；但一經否決者，同一會期內不得再提出之。

第五十七條　參議院議決之法律案送達於大總統，限一月以內公布之；如大總統有疑義時，於公布期內申明理由請求參議院復議，如議員三分二以上仍執前議時，應即公布之。

第五十八條　法律與憲法抵觸者無效。

第八章　行政

第五十九條　依第五條所舉，凡關於聯省行政，聯省政府得自設機關執行之；其不自設機關者，由聯省政府委託各省代執行之，但關於委託行政之費用，由聯省政府擔負之。

一　軍政

第六十條　國防軍採用義務民兵制，設幹部軍隊，其總額不得逾二十萬人。

第六十一條　凡具有中華民國國籍之健全男子，皆有捍衛國難之義務，其服役之年月，以法律定之。

第六十二條　關於軍官之養成，為聯省政府之職權，但兵士之訓練，聯省政府得委託各省按所定法律辦理之。對外戰爭時，國防軍及各省之民團，概由聯省政府統率之。

第六十三條　軍費之總數不得逾聯省政府歲出百分之二十。

第六十四條　國防軍應在國防上重要地點分駐之。

第六十五條　現役軍人對於政治不得以文字向公衆發表意見。

二　財政

第六十六條 聯省政府之收入，以國稅及郵、電、路政，或其他收入充之。

國稅以下列各稅為限：

甲關稅， 乙鹽稅； 丙印花稅； 丁煙酒稅， 戊其他消費稅，

己其他全國一律之租稅。

第六十七條 聯省政府須將本年之收入及支出編為預算案，於會計年度開始前提出於參議院。

預算之支出，以每年經參議院承諾為原則，但因特別情形，得預定年限，規定一年以上之繼續費。

第六十八條 會計年度終了後，聯省政府應將前年度之決算案提出於參議院，以解除其責任。

第六十九條 聯省政府限於建築鐵路或其他發達生產之事業，得募集外債，但其條件須得參議院之同意。

第七十條 聯省政府設審計院，其組織權限以法律定之。

第七十一條 聯省政府須將每年財政情形及預算，決算，編成報告書公布之。

第七十二條 各省間對於一切物品之出境入境不得徵抽捐稅以限制之，但以聯省政府之法律，得設定例外。

第九章 國民權利義務

第七十三條 中華民國人民，於法律上無種族，階級，宗教之別，均為平等。

第七十四條 中華民國人民之人身自由，非依法律不得限制之，如有此項事情發生，應於次日通告關係人，俾得伸訴之機會。

第七十五條 中華民國人民之家宅，非依法律不得侵入或搜索。

第七十六條 中華民國人民之行為，非在行為發生前法律上早有刑罰之規定者，不得處罰之。

第七十七條 中華民國人民之郵信，電報，電話之秘密，非依法律不得侵犯之。

第七十八條 中華民國人民有選擇住居之自由，非依法律不受制限。

第七十九條 中華民國人民有言論，著作及刊行之自由，非依法律不受制限。

第八十條 中華民國人民有集會，結社之自由，非依法律不受制限。

第八十一條 中華民國人民對於官廳或議會，有請願及陳訴之權。

第八十二條 中華民國人民有從事公職之權。

文官地位，使其安心服務，應有法律以保障之。

第八十三條　人民之選舉自由，應尊重之，其詳以法律定之。
第八十四條　中華民國人民有信教之自由。
第八十五條　中華民國人民有納稅之義務。

第十章　國民之教育與生計

一　教育

第八十六條　全國學制大綱，由聯省政府規定之，各省根據此項大綱，自定細則，或因特別情形，自定學制。
第八十七條　全國人民不論男女皆有受教育之義務。聯省政府，省政府以及地方團體，應協力謀教育之普及。
關於義務教育年限之法律，根據前條規定之。
第八十八條　聯省政府，省政府及地方團體須設備特別基金，資助貧戶男女學童之適於受中等以上教育者。但此種資助之方法，應以法律定之。
第八十九條　聯省政府得設大學及其他學術研究機關。
第九十條　各省教育經費，由各省調查財政情形後，以省憲法或省法律明確規定其成數；但最低限度，不得少於每省歲出百分之三十。
第九十一條　學術上之研究，為人民之自由權，國家宜加意保護，不得制限之。
第九十二條　美術上，歷史上之古蹟，國家宜保護之。

二　生計

第九十三條　全國之生計組織，應本於公平之原則，使各人得維持相當之生存。
國民各有不背善良風俗，為精神上或體力上勞動之義務。
第九十四條　營業及契約上之自由，以法律規定之。
第九十五條　國家對於勞動應須法律以保護之。
第九十六條　各種職業之勞動者，為維持其勞動條件，有結社之自由。
第九十七條　土地所有權之制限，以法律規定之，但為增進公共利益，得出相當之代價收為公用。
第九十八條　國家對於遺產，應定法律或課稅以制限之。
第九十九條　國家對於私人或公司之大額所得，應課以累進所得稅，其詳其法律定之。
第一百條　國家關於生計政策上之立法，應諮詢商會農會工會之意見。

第十一章　附則

第一百零一條　參議院議員五分之三，或五省以上之省議會，或五省以上全數法定團體，得提出憲法修正之動議。

此項動議成立後，應按第十二條選出與參議院相等之人數，組織憲法會議修正之；但原爲參議院議員者，不得被選。

國體不得爲修正之提議。

憲法會議之規則，由該會議自定之。

第一百零二條　俟戶口册編成，國民之識字人數及財產資格得有詳確報告，可省略前條修正之動議，應即組織憲法會議，修正本憲法一院制之條文，並規定參衆兩院之組織及選擧法，原參議院議員被選之制限，於憲法會議議員亦適用之。

此項戶口册及選民册之調查，應從速實行。

第一百零三條　爲圖聯省與各省意見之一致，以達第六十條裁兵單位至二十萬人之數，並整理財政，使聯省各省財政界限分明，收支適合，應設國事委員會，其詳另以法律定之。

第一百零四條　本憲法自公布之日施行。

國事委員會法

第一條　國事委員會依據憲法第一〇三條設立之。

第二條　國事委員會以九人組織之。

第三條　國事委員會委員由大總統得參議院之同意聘任之。

第四條　國事委員會之權限如左：

一　依據憲法第五六七各條圖聯省與各省間關於權限畫分後施行上意見之一致；

二　計畫全國裁兵方法；

三　計畫全國財政整理方法。

第五條　前條事務之各問題，由大總統提出後，經本會議決，或還交內閣執行，或提交參議院議決後施行，視其事之性質定之。

第六條　第四條事務終了後，本會議即解散。

第七條　國事委員會議事規則自定之。

第八條　本法自公布日施行。

（乙種）

第一章　總則

第一條　中華民國爲聯省共和國。

第二條　中華民國之主權，依本憲法之規定行使之。

第三條　中華民國之國土如左

一　二十二省　直隸　奉天　吉林　黑龍江　江蘇

安徽 江西 浙江 福建 湖北 湖南 山東 河南
山西 陝西 甘肅 新疆 四川 廣東 廣西 雲南
貴州。

二 特別區 綏遠 熱河 察哈爾。

三 蒙古 西藏 青海。

各省領土，非得其關係省之同意不得變更之，新省之設置或其他區域之變更，以法律定之。

第四條　凡具有中華民國國籍者，為中華民國人民。

第二章　聯省及各省權限之劃分

第五條　凡事之關於全國者，由聯省機關立法或執行之，茲列舉如下.

一　外交，

二　陸海軍，

三　幣制，銀行，

四　度，量，權衡；

五　海關稅，其他國稅，

六　國債，

七　郵政，

八　電報；

九　鐵路及國道；

十　航業，

十一　兩省以上之水利；

十二　沿海漁業，

十三　民法，

十四　刑法，

十五　商法，

十六　民事，刑事訴訟法；

十七　全國法院編制法，

十八　國籍法，

十九　發明及專利法；

二十　礦法；

二十一　移民法，

二十二　土地收用法，

二十三　聯省官制，官規；

二十四　聯省監獄，

二十五　全國戶口調查及統計；

二十六　勞動法，

二十七　產業公有法。

第二十六、二十七兩項，如聯省尚未頒行法律時，各省亦得行使關於此二項之立法權。

第六條　各省得自定憲法，并事之關於一地方者由各省或地方機關立法或執行之，茲列舉如下：

一　省之官制官規；
二　省之稅法，
三　省以內之實業；
四　省之民團；
五　省債之募集；
六　省之公產之處分；
七　依據第八十四，第八十五兩條省之專制之規定；
八　省以下之地方制度；
九　省以內之水利；
十　省道或其他省內交通；
十一　省以內之電話；
十二　省之警察；
十三　違犯省法之罰則；
十四　衞生及慈善事項；
十五、省監獄。

第七條　各省憲法應規定以下各項：

一　各省應設省議會代表民意，
二　省之行政首長或爲一人，或爲數人之委員會，由省之人民或議會選舉，但不得以退職未滿三年之軍人充選，
三　凡非省內官吏，住居省內二年以上者，依其省之憲法或法律，享有選舉及被選舉權利。
四　各省各設民團，其額數由各省省議會議定之；
五　省議會應詳訂關於一切選舉之舞弊法；
六　各省行政機關中之文官，應定考試任用及保障之法，不因一省內政治狀況而更動。

特別區及蒙古西藏青海之政治組織，另以法律定之。

第八條　聯省法律之效力，在各省法律效力之上。

第九條　聯省執政應保證各省之民主政治，如一省內政體變動有違反本憲法或各省憲法者，聯省執政應干涉之。

各省有不能履行本憲法上之義務者，聯省執政應督促之。

甲省有以武力侵犯乙省者，聯省執政應阻止之。

第十條　中華民國之國體發生變動，各省得互相聯合，維持憲法上規定之組織。至原狀恢復時，各省之行動應即停止。

第三章 參議院

第十一條　立法權暫以參議院一院行使之。

第十二條　參議院以下列議員組織之

一　各省省議會每省選舉五人；

二　每特別區選舉二人，

三　內外蒙古西藏各選舉五人，其方法另定之，

四　青海選舉一人，其方法另定之，

五　各省教育會，每省選舉二人；

六　各省商會，每省選舉二人，

七　各省農會，每省選舉二人，

八　各省工會，每省選舉二人，

九　華僑選舉五人，

十　全國官私立大學經政府認可畀以選舉權者，每大學選舉一人。

以上第五至第十各項其選舉方法，另以法律定之。

第十三條　參議院議員任期三年。

第十四條　參議院設議長一人，副議長一人，由參議院議員互選之。

第十五條　參議院常會於每年三月一日開會，以四個月爲期，但國政委員會認爲必要，或議員三分之一要求時，得開臨時會。

第十六條　參議院之議事公開之。

第十七條　參議院非有議員總額之過半數之列席，不得開議。其議事以列席議員過半數之同意決之可否同數時，取決於議長。

第十八條　參議院議員關於院內之言論，對於院外不負責任。

第十九條　參議院認國政委員會有違法行爲時，得以議員三分二以上之列席，列席議員三分二以上之同意彈劾之。

第二十條　參議院議員得提出質問書於國政委員會，或請其到院質問之。

第二十一條　參議院議員之資格，由選舉審查委員會審查之。此項選舉審查委員會，以大理院長指定之法官四人及議員三人組織之。

選舉資格審查會之審查應公開之，其詳以法律定之。

第二十二條　參議院議員除現行犯及關於內亂外患之犯罪，會期中非得本院許可，不得逮捕。

第二十三條　原選機關對於所選參議院議員認爲不合時，得以原選舉者過半數之同意撤回之。

第二十四條　參議院法由參議院自定之。

第二十五條　參議院議員之歲費每人不得過三千元，其詳以法律定之。

第四章　國政委員會

第二十六條　行政權由國政委員會行使之。

國政委員會由會員九人組織之。

第二十七條　中華民國人民完全享有公權，年滿三十五歲，得被選爲國政委員會會員。

但現役軍人非解除兵柄三年後者，不得當選。

第一屆之國政委員會限於三分之一以內，對於軍人之被選者，前項之規定不適用之。

委員會中不得有會員二人屬於同一省。

第二十八條　國政委員會會員之選舉方法如下：

一　由參議院議員以連記方法選舉十八人，經議員總額三分二以上之列席，列席人數四分三之同意，作爲國政委員會會員初當選人，

二　各省省議會就國政委員會初選當選人十八人中，選定九人爲國政委員會會員。以各省省議會總額過半數列席，列

席人數三分之二之同意者，即作爲當選，

三　前項各省選舉會之投票應當公衆前開票，公布票數，並卽封寄參議院議長，由該議長當公衆前啓封，並計算所投票數。

第二十九條　國政委員會會員任期三年，每屆新參議院成立時，國政委員會應卽改選。

國政委員會會員出缺，或因故辭職，在次年參議院開會時選舉國政委員會會員初選當選人，交各省省議會依第二十八條第二項選舉之。

第三十條　國政委員會會員就職時，須爲遵守憲法並忠於職務之宣誓。

第三十一條　國政委員會設首長副首長各一人，由委員九人中互選之，任期一年。

本年度之首長副首長，在次年度不得繼續被選爲首長或副首長。

第三十二條　國政委員會權限內之一切事務，除本憲法別有規定外，須以國政委員會之全體之名義行之。

第三十三條　國政委員會至少須得委員五人之列席，方得開議。

國政委員會會議時，會員不得無故缺席。會員不出席連續至十次以上者，即作為辭職，依第二十九條第二項補選之。

第三十四條　國政委員會根據法律或參議院之議決案，主持一切關於聯省之事務。

第三十五條　國政委員會對於參議院提出法律案，或其他議決案。

第三十六條　參議院之法律或議決案，由國政委員會公布并執行之。

第三十七條　國政委員會任免文武官吏，但憲法及法律別有規定者，依其規定行之。

第三十八條　國政委員會統率陸海軍。

第三十九條　國政委員會首長對於外國為民國之代表，外國之公使，領事，及其他代表，由國政委員會首長接見之。條約或盟約，以及無論何種形式之協定，由國政委員會首長經參議院之同意，與國政委員會之議決後締結之。關於宣戰，媾和，適用前項之規定。

第四十條　國政委員會為執行法律，或依法律之委任，得發布命令。

第四十一條　國政委員會為維持公共治安，防禦非常災患，時機緊急，不能召集參議院時，得發布與法律有同等效力之教令。前項教令，須於次期參議院開會七日內請求追認，參議院否認時，即失其效力。

第四十二條　國政委員會會員得出席於參議院發表意見，並提出動議，但不加入表決之列。

第四十三條　國政委員會於參議院每年開會之始，應提出關於一切行政之報告，並提議應興應革之方針。

第四十四條　國政委員會為執行事務之便利，得分設各部。各部總長由國政委員會會員分任之。各部之例行事務，得以各該總長之名義單獨執行之，其他重大事件，須以國政委員會全體名義行之，此二者之界限，以法律詳細規定之。

第四十五條　國政委員會之處事規則，及各部之官制，官規，另以法律定之。

第四十六條　國政委員會首長或副首長，以及其他會員之職俸，以法律定之。

第四十七條　國政委員會得設書記處，掌管一切公牘，其詳以法

律定之。

第五章　法院

第四十八條　司法權由聯省所設大理院，及各省所設法院行之。法院之編制及法官資格，由聯省執政公布法律，各省得按此項法律，在省內設立法院。

第四十九條　法官在任中，非受刑罰宣告或懲戒處分，不得免職；非依法律，不得減俸停職或轉職。法官依據法律，獨立審判。

第五十條　除本憲法或法院編制法所規定之法院外，其他特種法院不得設置，但陸海軍法院不在此例。

第五十一條　聯省及各省內應設行政訴訟法院，以保護人民對於行政處分及命令上之陳訴。

第五十二條　以下各種案件，由聯省之國事法院解決之：

一　本憲法之解釋；

二　甲省與乙省政治上或公法上之爭議；

三　聯省官廳與各省官廳權限上之爭議；

四　人民憲法上權利受侵害時所提出之訴願。

此項法院組織，另以法律定之。

第五十三條　國事法院審判關於國政委員之彈劾案。

第六章　法律

第五十四條　法律案，國政委員會及參議院議員各得提出之；但一經否決者，同一會期內不得再提出之。

第五十五條　參議院議決之法律案送達於國政委員會，限一月以內公布之，如國政委員會有疑義時，於公布期內申明理由，請求參議院覆議，如議員三分二以上仍執前議時，應即公布之。

第五十六條　法律與憲法抵觸者無效。

第七章　行政

第五十七條　依第五條所舉，凡關於聯省行政，國政委員會得自設機關執行之；其不自設機關者，由國政委員會委託各省代執行之，但關於委託行政之費用，由聯省擔負之。

一　軍政

第五十八條　國防軍採用義務民兵制，設幹部軍隊，其總額不得逾二十萬人。

第五十九條　凡具有中華民國國籍之健全男子，皆有捍衛國難之義務，其服役之年月，以法律定之。

第六十條　關於軍官之養成，爲聯省之職權；但兵士之訓練，國政委員會得委託各省，按所定法律辦理之。

對外戰爭時，國防軍及各省之民團，概由聯省所設之總司令統率之。

第六十一條　軍費之總數，不得逾聯省歲出百分之二十。

第六十二條　國防軍應在國防上重要地點分駐之。

第六十三條　現役軍人對於政治不得以文字向公衆發表意見。

二　財政

第六十四條　聯省之收入，以國稅及郵，電，路政，或其他收入充之。

國稅以下列各稅爲限：甲關稅；乙鹽稅；丙印花稅；丁煙酒稅；戊其他消費稅；己其他全國一律之租稅。

第六十五條　聯省限於建築鐵路，或其他發達生產之事業，得募集外債，但其條件須得參議院之同意。

第六十六條　國政委員會須將本年之收入及支出編爲預算案，於會計年度開始前提出於參議院。

預算之支出，以每年經參議院之承諾爲原則；但因特別情形，得預定年限，規定一年以上之繼續費。

第六十七條　會計年度終了後，國政委員會應將前年度之決算案提出於參議院，以解除其責任。

第六十八條　聯省設審計院，其組織權限以法律定之。

第六十九條　國政委員會將每年財政情形及預算，決算，編成報告書公布之。

第七十條　各省間對於一切物品之出境入境不得徵抽捐稅以限制之；但以聯省之法律，得設定例外。

第八章　國民之權利義務

第七十一條　中華民國人民於法律上無種族，階級，宗教之別，均爲平等。

第七十二條　中華民國人民之人身自由，非依法律不得限制之，如有此項事情發生，應於次日通告關係人，俾得有伸訴之機會。

第七十三條　中華民國人民之家宅，非依法律不得侵入或搜索。

第七十四條　中華民國人民之行爲，非在行爲發生前法律上早有刑罰之規定者，不得處罰之。

第七十五條　中華民國人民之郵信，電報，電話之秘密，非依法律不得侵犯之。

第七十六條　中華民國人民有選擇住居之自由，非依法律不受制限。

第七十七條　中華民國人民有言論，著作及刊行之自由，非依法

律不受制限。

第七十八條　中華民國人民有集會，結社之自由，非依法律不受制限。

第七十九條　中華民國人民對於官廳或議會，有請願及陳訴之權。

第八十條　中華民國人民有從事公職之權。

第八十一條　人民之選舉自由應尊重之，其詳以法律定之。文官地位，使其安心服務，應有法律以保障之。

第八十二條　中華民國人民有信教之自由。

第八十三條　中華民國人民有納稅之義務。

第九章　國民之教育與生計

一　教育

第八十四條　全國學制大綱，由聯省執政規定之，各省根據此項大綱自定細則，或因特別情形，自定學制。

第八十五條　全國人民，不論男女，皆有受教育之義務。聯省執政，省政府以及地方團體，應協力謀教育之普及。關於義務教育年限之法律，根據前條規定之。

第八十六條　聯省執政，省政府及地方團體，須設備特別基金，資助貧戶男女學童之適於受中等以上教育者；但此種資助之方法，應以法律定之。

第八十七條　聯省得設大學及其他學術研究機關。

第八十八條　各省教育經費，由各省調查財政情形後，以省憲或省法律明確規定其成數；但最低限度不得少於每省歲出百分之三十。

第八十九條　學術上之研究，為人民之自由權，國家宜加意保護，不得制限之。

第九十條　美術上歷史上之古蹟，國家宜保護之。

二　生計

第九十一條　全國之生計組織，應本於公平之原則，使各人得維持相當之生存。國民各有不背善良風俗為精神上或體力上勞動之義務。

第九十二條　營業及契約上之自由，以法律規定之。

第九十三條　國家對於勞動，應頒法律以保護之。

第九十四條　各種職業之勞動者，為維持其勞動條件，有結社之自由。

第九十五條　土地所有權之制限，以法律規定之，但為增進公共利益，得出相當之代價收為公用。

第九十六條　國家對於遺產應定法律或課稅以制限之。

第九十七條　國家對於私人或公司之大額所得，應課以累進所得稅，其詳以法律定之。

第九十八條　國家關於生計政策上之立法，應諮詢商會農會工會之意見。

第十章　附則

第九十九條　參議院議員五分之三，或五省以上之省議會，或五省以上全數法定團體，得提出憲法修正之動議。

此項動議成立後，應按第十二條選出與參議院相等之人數組織憲法會議修正之；但原爲參議院議員者，不得被選。

國體不得爲修正之議題。

憲法會議之規則，由該會議自定之。

第一百條　俟戶口册編成，國民之識字人數及財產資格得有詳確報告，可省略前條修正之動議，應卽組織憲法會議修正本憲法一院制之條文，并規定參衆兩院之組織及選舉法。

原參議院議員被選之限制，於憲法會議議員亦適用之。

此項戶口册及選民册之調查，應從速實行。

第一百零一條　本憲法自公布之日施行。

代訂歐美原版

書籍雜誌

各家出版物均可代訂

印有西書目錄承索即寄

中西文具

美國名廠精製

信箋信封

▲新到本牌自來水筆兩種

在 Waterman 名廠定製

Republic 每支三元

Citizen 每支二元二角

各種

運動用品

照相鏡 並附屬品

測繪儀器

亦有發售

上海商務印書館謹啓